

УДК 342  
ББК 67.400/67.401  
П68

Электронные версии книг  
на сайте [www.prospekt.org](http://www.prospekt.org)

*Одобрено на заседании секции публичного права ученого совета  
Института законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

**Н.Д. Бут** — заведующий отделом научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в социально-экономической сфере НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук;  
**Л.Н. Васильева** — ведущий научный сотрудник отдела конституционного права ИЗиСП, кандидат юридических наук.

**П68 Правовое управление в кризисных ситуациях:** монография / С.Б. Бальхаева, Х.И. Гаджиев, С.А. Грачева и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — Москва : Проспект, 2022. — 280 с.

ISBN 978-5-392-37162-4

В монографии проведен анализ механизмов правового регулирования, перестройки управленческих институтов, компетенций и деятельности публичных органов и организаций в условиях кризисных ситуаций, таких как массовые заболевания, экологические и техногенные катастрофы, социальные и политические конфликты.

Оценка действующего законодательства сочетается с предложениями по повышению эффективности профильных законов в каждой ситуации, обосновываются предложения по совершенствованию правовых мер, направленных на преодоление негативных последствий. Особое внимание уделяется противоречиям и соотношению закона и оперативных подзаконных актов, предотвращению правонарушений. Подробно рассмотрены режимы деятельности юридических лиц и граждан в различных сферах общественных отношений. Делается акцент на активизацию правомерного поведения граждан.

Законодательство приведено по состоянию на апрель 2022 г.

Для научных работников, практикующих юристов, преподавателей, аспирантов (адъюнктов), представителей общественных объединений, а также для широкого круга читателей, интересующихся данной проблематикой.

УДК 342  
ББК 67.400/67.401

ISBN 978-5-392-37162-4

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2022  
© Оформление. ООО «Проспект», 2022

*Approved by the Section of the Public Law of the Academic Council  
of the Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

**N.D. Booth** — Head of the Department of Scientific Support of Prosecutorial Supervision and Strengthening of Legality in the Socio-Economic Sphere of the Research Institute of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Doctor of Law;

**L.N. Vasilyeva** — a Leading Researcher at the Department of Constitutional Law of the ILCL, Candidate of Legal Sciences.

**Legal Management in Crisis Situations:** Monograph / S.B. Balkhaeva, H.I. Hajiyev, S.A. Gracheva, etc.; ed. by Yu.A. Tikhomirov; The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. — Moscow : Prospekt, 2022. — 280 p.

ISBN 978-5-392-37162-4

The monograph analyzes the mechanisms of legal regulation, restructuring of management institutions, competencies and activities of public bodies and organizations in crisis situations, such as mass diseases, environmental and man-made disasters, social and political conflicts.

The assessment of the current legislation is combined with proposals to improve the effectiveness of the main (profile) laws within each situation, and proposals to improve legal procedures in this area are substantiated. Particular attention is paid to the contradictory relationship between the law and operational by-laws, the analysis of offenses. The modes of activity of legal entities and citizens in the field of labor, medical, educational, social and scientific legal relations are considered in detail. The emphasis is on the activation of lawful behavior of citizens.

Legislation is current as of April 2022.

For researchers, practicing lawyers, teachers, graduate students (adjuncts), representatives of public associations, as well as for a wide range of readers interested in this issue.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>15</b>
-----------------------	-----------

## **Глава 1**

<b>УПРАВЛЕНИЕ НА ОСНОВЕ ПРАВА И ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ПРОЦЕССЫ В ОБЩЕСТВЕ .....</b>	<b>16</b>
§ 1. Цели и механизм правового управления .....	16
§ 2. Возникновение кризисных ситуаций и использование механизма антикризисного управления.....	21

## **Глава 2**

<b>ВИДЫ КРИЗИСНЫХ СИТУАЦИЙ И РЕЖИМЫ ИХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ.....</b>	<b>28</b>
§ 1. Виды кризисных ситуаций — пандемия, сохранение климата, экономические кризисы, техногенные катастрофы, политические конфликты и войны .....	28
§ 2. Этапы развития кризисных ситуаций и их связи между собой .....	51

## **Глава 3**

<b>ПЕРЕСТРОЙКА УПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>58</b>
§ 1. Меняющееся соотношение централизации и децентрализации.....	58
§ 2. Изменение содержания деятельности публичных органов .....	65
§ 3. Новые требования к управленческим решениям .....	77
§ 4. Государственный контроль и роль институтов гражданского общества .....	91

## **Глава 4**

<b>ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЦИФРОВИЗАЦИИ В КРИЗИСНЫХ СИТУАЦИЯХ .....</b>	<b>99</b>
§ 1. Влияние новых информационных технологий на управление .....	99
§ 2. Информационные технологии и изменение режимов деятельности учреждений и организаций.....	107

## Оглавление

### Глава 5

<b>ИЗМЕНЕНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В КРИЗИСНЫХ СИТУАЦИЯХ .....</b>	<b>117</b>
§ 1. Конституционные нормы против кризисных ситуаций.....	117
§ 2. Действие специальных законов о кризисных ситуациях .....	130
§ 3. Законность оперативных подзаконных актов .....	138
§ 4. Выполнение договорных обязательств .....	152
§ 5. Преодоление преступности в кризисных ситуациях .....	184

### Глава 6

<b>ИЗМЕНЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ПРАВА.....</b>	<b>193</b>
§ 1. Гибкая перестройка компетенции и механизмов взаимодействия органов публичной власти .....	193
§ 2. Легальный объем деятельности администрации организаций, учреждений .....	205
§ 3. Развитие судебных функций в кризисных ситуациях .....	213

### Глава 7

<b>ИЗМЕНЕНИЕ РЕЖИМОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ .....</b>	<b>228</b>
---	------------

### Глава 8

<b>ИЗМЕНЕНИЕ РЕЖИМОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ ОБРАЗОВАНИЯ.....</b>	<b>241</b>
---	------------

### Глава 9

<b>ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КЛИМАТИЧЕСКОЙ УСТОЙЧИВОСТИ.....</b>	<b>252</b>
--	------------

### Глава 10

<b>ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ИНСТИТУТОВ В КРИЗИСНЫХ СИТУАЦИЯХ .....</b>	<b>266</b>
---	------------

### Глава 11

<b>ВОССТАНОВИТЕЛЬНЫЙ ПЕРИОД. УРОКИ НА БУДУЩЕЕ .....</b>	<b>277</b>
---	------------

# CONTENTS

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>15</b>
---------------------------	-----------

## **Chapter 1**

<b>LAW-BASED MANAGEMENT AND IMPACT ON PROCESSES IN SOCIETY.....</b>	<b>16</b>
§ 1. Objectives and mechanism of legal management .....	16
§ 2. The emergence of crisis situations and the use of the anti-crisis management mechanism .....	21

## **Chapter 2**

<b>TYPES OF CRISIS SITUATIONS AND MODES OF THEIR FUNCTIONING .....</b>	<b>28</b>
§ 1. Types of crisis situations — pandemic, climate conservation, economic crises, man-made disasters, political conflicts and wars .....	28
§ 2. Stages of development of crisis situations and their connections among themselves .....	51

## **Chapter 3**

<b>MANAGEMENT RESTRUCTURING .....</b>	<b>58</b>
§ 1. The changing relationship of centralization and decentralization .....	58
§ 2. Changing the content of the activities of public bodies .....	65
§ 3. New requirements for management solutions .....	77
§ 4. State control and the role of civil society institutions .....	91

## **Chapter 4**

<b>USING DIGITALIZATION IN CRISIS SITUATIONS .....</b>	<b>99</b>
§ 1. The impact of new information technologies on management .....	99
§ 2. Information technologies and changing modes of activity of institutions and organizations .....	107

*Contents*

**Chapter 5**

<b>CHANGING THE LEGAL REGULATION IN CRISIS SITUATIONS .....</b>	<b>117</b>
§ 1. Constitutional norms against crisis situations .....	117
§ 2. The effect of special laws on crisis situations .....	130
§ 3. Legality of operational by-laws .....	138
§ 4. Fulfillment of contractual obligations .....	152
§ 5. Overcoming crime in crisis situations.....	184

**Chapter 6**

<b>CHANGING THE ACTIVITIES OF LEGAL ENTITIES .....</b>	<b>193</b>
§ 1. Flexible restructuring of the competence and mechanisms of interaction of public authorities.....	193
§ 2. Legal scope of activity of the administration of organizations, institutions .....	205
§ 3. Development of judicial functions in crisis situations.....	213

**Chapter 7**

<b>CHANGING MODES OF ACTIVITY IN THE FIELD OF HEALTHCARE.....</b>	<b>228</b>
---	------------

**Chapter 8**

<b>CHANGING THE MODES OF ACTIVITY OF EDUCATIONAL INSTITUTIONS .....</b>	<b>241</b>
---	------------

**Chapter 9**

<b>LEGAL MECHANISM FOR ENSURING CLIMATE RESILIENCE .....</b>	<b>252</b>
--	------------

**Chapter 10**

<b>INTERACTION OF STATES AND INTERNATIONAL INSTITUTIONS IN CRISIS SITUATIONS .....</b>	<b>266</b>
--	------------

**Chapter 11**

<b>RECOVERY PERIOD. LESSONS FOR THE FUTURE .....</b>	<b>277</b>
--	------------