

**Богатырев Магомед Резванович**

**ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ УСЛОВИЯХ  
(1917-1939гг.)**

5.1.1 – Теоретико-исторические правовые науки

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Курск – 2023

Работа выполнена в Кабардино-Балкарском государственном университете им.  
Х.М. Бербекова

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, доцент  
**Бидова Бэла Бертовна**

**Официальные  
оппоненты:** **Шатковская Татьяна Владимировна,**  
доктор юридических наук, профессор  
Южно-Российский институт управления -  
филиал Российской академии народного  
хозяйства и государственной службы при  
Президенте Российской Федерации, кафедра  
теории и истории государства и права,  
заведующий кафедрой

**Щечоев Валерий Кулиевич,**  
доктор юридических наук, профессор  
Ростовского филиала Российского  
государственного университета правосудия,  
кафедра теории и истории государства и права,  
профессор кафедры

**Ведущая организация:** **Елецкий государственный университет имени  
И. А. Бунина (г. Елец)**

Защита состоится «23» декабря 2023 года в 13 часов 30 минут на заседании диссертационного совета 24.2.435.04, созданного на базе ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет», по адресу: 305040, г. Курск, ул. 50 лет Октября, д. 94, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» и на сайте <https://swsu.ru/upload/iblock/760/81s7sgy86vf8d5y7qkv8wiopxjjswa69/Dissertatsiya-M.R.-Bogatyrev.pdf>

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2023 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

Коротких Ольга Александровна

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Развитие права находится в тесной связи с социальными, экономическими, технологическими и иными процессами, неизбежно оказывающими влияние на жизнь общества. Достоверная прогнозируемость наступления ситуаций, которые могут существенно повлиять на генезис права и государства, невозможна ввиду многоаспектности, разноплановости их последствий. Актуальность темы исследования обусловлена экстраординарными событиями начала 2020-х гг. (пандемия COVID-19, техногенные и природные катастрофы, проведение военных операций, вхождение новых территорий в состав Российской Федерации и др.), которые поставили задачи, навсегда, казалось, разрешенные, и потребовали от государств принятия оперативных управленческих решений.

Преодоление негативных последствий чрезвычайных ситуаций возможно только на жестких законных основаниях. Обеспечение безопасности нашей страны, защита национальных интересов при жестком давлении со стороны недружественных государств актуализирует проблематику разработки научных положений, рекомендаций и конкретных процедур законотворческой деятельности в чрезвычайных условиях на основе исторического опыта. Разработка организации правотворческой деятельности в чрезвычайных условиях предполагает её научное обоснование. В современной юридической науке проблеме различных проявлений чрезвычайности и ее преодолении правовыми средствами уделено недостаточно внимания, что приводит к широкому использованию государством такого способа ее разрешения как введение запретов, обязываний, принуждений. Вместе с тем, в долгосрочной перспективе, несмотря даже на их непродолжительный характер использования, они губительно сказываются на общественных отношениях, так как разрушаются сложившиеся общественные связи, понижается авторитет права и доверие населения к государственной власти.

Представляется важной научной задачей исследование историко-теоретического опыта организации правотворчества в чрезвычайных условиях, осмысление сущности законодательных и научных подходов, а установление ее закономерностей и специфики позволит сформулировать эффективные прикладные предложения. То, что в современной Стратегии научно-технологического развития названо «большими вызовами»<sup>1</sup> в самом начале существования Советского государства обусловило необходимость решать и устранять совокупность ранее не известных проблем и угроз. Их масштаб требовал не столько увеличения ресурсов, сколько оперативных комплексных правотворческих решений, оформление которых стало завершаться к концу 1930-х гг., периоду, когда перед СССР появилась угроза иного характера. Научная ревизия уникального опыта организации правотворческой деятельности в чрезвычайных условиях в период 1917 г. по 1939 г. позволит избежать ошибок, извлечь положительный опыт для разрешения многочисленных задач в условиях современных вызовов и угроз в контексте государственной политики обеспечения национальной безопасности.

**Степень разработанности темы исследования.** При проведении диссертационного исследования осуществлено критическое рассмотрение теоретических подходов к организации правотворческой деятельности в чрезвычайных условиях в Советском государстве в 1917-1939 гг., в результате чего обоснована необходимость условного разделения отечественной историографии темы на три периода.

*К первому (досоветскому) периоду* относятся труды по анализу чрезвычайного-указного права В. М. Гессена, П. И. Люблинского, Я. М. Магазинера, А. Н. Макаров, Б. Э. Нольдэ и др. Так, Я. М. Магазинер выступал противником введения исключительных правовых режимов, влекущих, по его мнению, перерождение русского права. Сходной позиции

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 (ред. от 15.03.2021) «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.12.2016. № 49, ст. 6887.

придерживался и В. М. Гессен, критиковавший получившую распространение в России в начале XX века доктрину «исключительного положения». Он доказывал, что порядок, построенный на силе – это режим произвола и бесправия. И только справедливый закон служит источником гражданских свобод как залога прогрессивного развития России.

Проблема осуществления законотворчества в чрезвычайных условиях затрагивается и в трудах А. С. Алексеева, Н. М. Коркунова в аспекте так называемого чрезвычайного-указного права.

*Исследования второго (советского) периода* подлежат дифференциации на довоенные (до начала второй Мировой войны) и послевоенные. Изучение проблем правотворчества начинается с середины 1920-х годов. Особое значение имеют труды К. А. Архипова, обосновавшего понятие «закон» в Советском государстве и обобщившего практику советского правотворчества в период военного коммунизма и новой экономической политики.

Научное обоснование принципов и особенностей советского довоенного законотворчества содержится в исследованиях В. Дурденевского, А. Г. Гойхбарга, А. Я. Вышинского, Н. В. Крыленко, Д. И. Курского, Э. Э. Понтовича, М.А. Рейснера, П. И. Стучки, Н. М. Тоцкого и др. В этих исследованиях акцент сделан на различиях законотворчества в буржуазных государствах и государстве диктатуры пролетариата, предпринята попытка обосновать подмену законности революционной целесообразностью и вспомогательную роль советских законов.

В 1970-е – 1980-е годы специфике осуществления советской государственной власти, в том числе правотворческой деятельности посвятили свои труды Л. И. Антонов, Э. Б. Генкин, Е. М. Гиляров, Е. Н. Городецкий, В. Г. Графский, И. А. Исаев, Н. С. Захаров, И. Б. Новицкий, Т. Е. Новицкая, В. М. Клеандров, В. М. Курицын, Р. С. Мулукаев, В. П. Портнов, Е. А. Скрипилев и др.

*Третий (современный) период* характеризуется отраслевым интересом к проблематике чрезвычайных ситуаций, их правового режима и правового

регулирования. Среди административно-правовых исследований следует выделить работы С. А. Старостина, в которых разработан ряд значимых общих положений о чрезвычайных ситуациях и чрезвычайном положении.

Современные теоретико-исторические исследования, посвященные проблеме осуществления правотворчества Советским государством в чрезвычайных условиях в 1917-1939 гг. единичны. С 90-х годов XX в. праведы подвергали научному анализу только юридические основы деятельности советских карательных и правоохранительных органов. В диссертации Т. Н. Шмидт была предпринята попытка обоснования чрезвычайного правового регулирования, его понятия, структуры и механизма, а Р. А. Максимовой чрезвычайные ситуации рассмотрены как объект правового регулирования, определившей механизм действия права в условиях чрезвычайных ситуаций и его роль в обеспечении правопорядка и нормальной жизнедеятельности граждан.

В историко-правовом ключе предметом современных исследований становился результат правотворческой деятельности, а именно чрезвычайное законодательство. Так, М. В. Кулиш выявил роль чрезвычайного законодательства в становлении Советского государства: определены причины, особенности и последствия действия советского чрезвычайного законодательства с 1917 по 1941г.

В диссертационных исследованиях на соискание ученой степени доктора юридических наук собран и введен в научный оборот солидный архивный материал по проблеме законотворчества высших органов власти и управления в Советском государстве в 1917-1936 гг. (О. Д. Максимова), рассмотрена проблема чрезвычайности в праве в контексте обеспечения государственных интересов России и ее национальной безопасности (В. А. Колокольников).

Вместе с тем, все научные труды, так или иначе ставящие предметом исследования законотворческую деятельность в чрезвычайных ситуациях в различные периоды существования нашего государства, особенно исследования второго периода, на итоговые выводы которых неизменно влияли

идеологические принципы, лишь фрагментарно затрагивали существо поставленной в настоящей диссертации научной задачи. Степень разработанности темы исследования доказывает, что в настоящей работе впервые предпринимается реконструкция организации правотворческой деятельности в Советском государстве на фоне внутривнутриполитического и внешнеполитического противодействия, международной изоляции, экономического кризиса и социальных конфликтов в выбранный хронологический период, что восполняет пробел в изучении отечественной истории государства и права.

**Научная задача** состоит в критическом осмыслении организации правотворческой деятельности Советского государства 1917 – конца 30-х годов XX в., устранении несоответствий в ее историко-правовой оценке, определении ее осуществления в чрезвычайных условиях, разрешение которой позволит обеспечить получение новых научных знаний о рассматриваемом институте, необходимых для разрешения актуальных государственных задач в условиях современных вызовов и угроз.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения в сфере формирования и развития правотворчества Советского государства в период 1917 – 1939 гг. **Предмет исследования** – обладающая внутренним единством и целостностью система иерархически организованных и структурированных юридических предписаний, норм, нормативно-правовых актов и их комплексов, сформированная в 1917 – конце 1930-х гг.

**Хронологические рамки исследования** включают период с марта 1917 г. до конца 1930-х гг. Его выбор обусловлен тем, что с 1917 г. уровень возникших перед новым государством угроз можно определить как «исключительная чрезвычайность». В марте 1917 г. законы Российской империи утратили юридическую силу, и в принципиально новых условиях, вызванных радикальными политическими и социально-экономическими изменениями, руководителям Советского государства приходилось не только восстанавливать правопорядок, но и закладывать основы советской государственности. За период

с 1917 г. по 1939 г. в Советском государстве накоплен уникальный опыт осуществления правотворчества в чрезвычайных условиях, который заслуживает тщательного научного изучения. Нижняя граница обусловлена началом Второй мировой войны и, как следствие, завершением первого мирного периода строительства коммунизма в отдельно взятой стране.

**Целью диссертационного исследования** является создание целостного научного представления об организации правотворческой деятельности в Советском государстве в чрезвычайных условиях в период с 1917 г. по 1939 г.

Для достижения поставленной цели решались следующие взаимосвязанные **задачи**:

- сформулировать основные теоретико-правовые подходы к определению чрезвычайной ситуации и возможности осуществления правотворчества в чрезвычайных условиях;

- определить научные подходы к осуществлению организации правотворческой деятельности государственными органами в чрезвычайных условиях;

- раскрыть особенности организации правотворческой деятельности конституционных органов Советского государства в период Гражданской войны;

- дать оценку правотворческой деятельности чрезвычайных органов управления в годы Гражданской войны;

- выявить специфику советского правотворчества в условиях социально-экономического и политического кризиса в 20-30-х годах XX в.;

- определить характерные черты чрезвычайного законодательства как результата правотворческой деятельности органов Советского государства 20-30-х годов XX века.

**Методы диссертационного исследования.** Основу диссертационного исследования составили принципы историзма (особенности организации правотворческой деятельности в чрезвычайных условиях с учетом влияния конкретно-исторических условий), объективности (установление и осмысление



сущности правотворческой деятельности в чрезвычайных условиях на основе различных источников). Системные представления о праве использованы для анализа механизма образования и осуществления советского правотворчества как целостного объекта исследования посредством общенаучных методов анализа, индукции, дедукции, моделирования, сравнительного и статистического метода.

Изучение трансформационных процессов в период с 1917 г. по 1939 г. в контексте сопоставления условий, способствующих пониманию чрезвычайности, осуществлялось путем историко-сравнительного анализа. Особенности строения системы советского правотворчества и функции ее основных элементов выявлены с использованием структурно-функционального метода. Исследование внутренних и внешних системообразующих факторов, повлиявших на ее формирование и развитие проведено с помощью применения методов исторической реконструкции, ретроспективного анализа.

Для сопоставления взглядов исследователей на понятия «чрезвычайность», «чрезвычайные условия», «чрезвычайное законодательство», а также научных представлений об особенностях правотворчества в чрезвычайных условиях о его организации применялись такие частнонаучные методы как догматический, формально-юридический, метод хронологического историко-юридического анализа, метод исторической критики, метод толкования и кодификации.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составили послужили работы отечественных ученых досоветского, советского и современного периодов, а также зарубежных исследователей, в частности: Н. Н. Алексеев, С. С. Алексеев, Л. И. Антонова, Б. Аккерман, В. М. Баранов, Ж. Бодена, М. М. Винавер, Н. А. Власенко, В. М. Гессен, Т. Гоббса, А. Г. Гойхбарг, В. Г. Графский, Д. Дизенхаус, Н. С. Захаров, И. А. Исаев, Д. А. Керимов, Н. М. Коркунов, В. М. Клеандрова, В. В. Лозбинев, П. И. Люблинский, Я. М. Магазинер, А. Н. Макаров, М. Н. Марченко,

О. Д. Максимова, Т. Моммзен, В. С. Нерсисянц, И. Б. Новицкий, Б. Э. Нольдэ, А. С. Пиголкин, Ж. Руссо, О. И. Чистяков, Т. Я. Хабриева и др.

**Источниковую базу диссертационного исследования** составляет законодательство Российской империи второй половины XIX - начала XXвв., нормативно-правовые акты Советского государства акты, принятые в 1917 г. - 1939 г., а также другие акты, включенные в Собрание законодательства СССР и Свод законов СССР, и связанные с предметом исследования. В диссертации использованы опубликованные архивные материалы, документы и источники, связанные с правотворческой деятельностью партийных и советских органов государственной власти и управления.

**Эмпирическую базу диссертационного исследования** составили статистические данные о правотворческой деятельности конституционных и чрезвычайных органов Советского государства в 1917 г. – 1939 г., правоприменительная практика народных судов и революционных трибуналов, опубликованные сведения о численном и качественном составе органов советской власти и управления.

**Научная новизна исследования** обусловлена актуальностью темы исследования и состоит в выделении проблематики организации правотворческой деятельности Советского государства в 1917 – конца 30-х годов XX в., позволившей обосновать и дать научно-критическую оценку ее воздействия на развитие структуры отечественной системы законодательства и правотворчества в условиях, определяемых как чрезвычайные. Заявленная проблематика впервые исследована в представленном виде, что нашло свое отражение в следующих полученных научных результатах:

- дано авторское определение чрезвычайной ситуации и ее соотношение с понятиями «чрезвычайность», «чрезвычайное положение», «чрезвычайные условия» выявлены специфические признаки чрезвычайных ситуаций как отдельной группы юридических фактов;

- выделены и переосмыслены научные подходы к организации правотворчества в чрезвычайных условиях, структура правотворческой деятельности, осуществляемой в чрезвычайных ситуациях;

- определены и систематизированы факторы, обусловившие особенности советского правотворчества в годы Гражданской войны, выявлены специфические черты в организации правотворческой деятельности, реконструирована структура конституционных правотворческих органов данного периода и механизм их деятельности;

- на основе исторической реконструкции советского правотворческого процесса 20-30-х годов XX в. выявлена его специфика и доказано, что чрезвычайность правотворчества не связана только с определенными внешними условиями, в которых оно осуществляется, но и с тем, как организован процесс принятия законов и каково его социально-политическое значение;

- установлена и обоснована связь между подходами к революционной законности и содержанием советского законодательства, выявлены особенности и виды революционных законов, а также определены последствия чрезвычайного характера советских законов и их влияние на режим законности в Советском государстве.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Ретроспектива научных исследований влияния чрезвычайных условий на правотворческую деятельность выявила, что в период 1917 г. – 1939 г. чрезвычайность как явление приобрела двойственное значение. С одной стороны, установление революционной законности в качестве ключевого правового принципа придавало всему правотворчеству чрезвычайный характер. С другой, разрабатывается отдельный порядок осуществления правотворчества в исключительных условиях, связанных с внешними и внутренними угрозами советскому строю, вызванных Гражданской войной. До этого периода в юридической науке признавалась возможность наступления чрезвычайных ситуаций (обстоятельств), неустраняемых законными средствами, с широкой

трактовкой понятия и определением войны как общепризнанного основания для введения чрезвычайного-указного права.

Целесообразно различать «чрезвычайные ситуации» и «чрезвычайные условия». «Чрезвычайные ситуации», «чрезвычайное правотворчество» и «чрезвычайные условия» соотносятся между собой как причина, следствие и среда, в которой они существуют и развиваются. Такой подход позволяет сформировать современные представления об организации правотворческой деятельности в чрезвычайных условиях, поскольку закрепленное в российском законодательстве определение чрезвычайной ситуации, сформулированное посредством использования термина «обстановка», допускает смешение этих понятий, следовательно, не пригодно для целей характеристики особого чрезвычайного правотворчества, обеспечивающего оперативный выход из создавшегося положения, предотвращение и минимизацию негативных последствий.

2. Обоснование чрезвычайной ситуации (чрезвычайность) в общесоциальном смысле как нетипичное жизненное явление (событие, обстоятельство, действие) повышенной опасности (сверхопасности) для общества и государства, создающее определенные условия для возникновения особых правовых отношений, позволило выделить чрезвычайные ситуации в отдельную группу юридических фактов.

В юридическом смысле для целей организации правотворчества в чрезвычайных условиях чрезвычайные ситуации трактуются как особые юридические факты, имеющие следующие отличительные черты: 1) порождают нетипичные общественные отношения, характеризующиеся высокой степенью деструктивности, невозможностью обеспечения прав и свобод, законных интересов граждан и организаций, представляющие угрозу жизни и здоровья человека и создающие условия для различных социально-политических и экономических деформаций; 2) требуют оперативного государственного регулирования посредством ускоренного законодательного процесса и упрощенных процедур с возможной передачей функций специально созданным

или предусмотренным в законодательстве чрезвычайным органам управления, ограничением законодательных полномочий конституционных органов власти; 3) являются основанием для изменения объема прав и обязанностей субъектов права на срок преодоления чрезвычайной ситуации в пределах той территории, на которой она возникла (территория всего государства или отдельного региона); 4) могут создавать угрозу национальной безопасности (прямую или косвенную возможность нарушения национальных интересов) и требует в силу этого обстоятельства введения дополнительных административно-правовых ограничений; 5) являются легальным основанием для отступления государства от принятых на себя международных обязательств в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

В зависимости от влияния на организацию правотворчества выделены чрезвычайные ситуации, регулируемые специальными законами и подзаконными актами, определяющими чрезвычайные полномочия органов власти на период действия соответствующего обстоятельства, и чрезвычайные ситуации крайней степени исключительности, требующие введения чрезвычайного правового режима.

3. Определены два научных подхода к организации правотворчества в чрезвычайных условиях. Первый базируется на теории исключительности государства, предполагающей определение чрезвычайного характера обстоятельств и средоточие всей полноты государственной власти, включая законодательные полномочия, у главы государства, правительства или специально созданного чрезвычайного органа власти. Его отличительной чертой является введение особого публично-правового режима. Вторым подходом (легальный) состоит в необходимости сохранения демократических основ правотворчества в чрезвычайных условиях неизменными и выработке соответствующей модели принятия решений в пределах действующего законодательства. Для него характерно усиление полномочий органов власти на время существования чрезвычайной ситуации.

Созданию универсальной модели правотворчества в чрезвычайных условиях препятствуют принципиальные различия в формах государства и исторически сложившиеся национальные представлениями о его роли в общественном развитии.

4. Уникальность правотворчества Советского государства в годы Гражданской войны заключается в его осуществлении в условиях чрезвычайных ситуаций крайней степени исключительности, беспрецедентных по качеству, количеству и интенсивности воздействия на общественные отношения (революционный переход к новой форме государства, слом прежних институтов власти, создание новых механизмов управления, осложненные Гражданской войной). Организация правотворчества в этот период основывалась на исключительности государственной власти, что онтологически соответствовало идеологии большевизма. В определении указанных обстоятельств в качестве чрезвычайных на законодательном уровне не было необходимости в силу их всеобъемлющего характера, а также по причине снижения значимости правовых предписаний в целом, и для устранения чрезвычайных ситуаций и их последствий, в частности. С определенной долей условности можно заключить, что превращение страны в «единый военный лагерь» для отобрания вооруженного нападения на Республику в соответствии с Постановлением ВЦИК от 2 сентября 1918г. ознаменовало введение особого публично-правового режима.

5. В условиях проведения политики военного коммунизма происходит ограничение правотворческих полномочий конституционных представительных органов власти и их последующий переход к исполнительно-распорядительным органам. Помимо этого, создается вертикаль чрезвычайных органов власти во главе с Советом рабочей и крестьянской обороны (далее – СРКО) для поддержания правопорядка на подвластной большевикам территории. Этот порядок обеспечивался широким применением методов принуждения, обязывания и запретов, объективно необходимых для защиты Советского государства от внешних и внутренних угроз. Оба относительно

самостоятельных механизма с доминированием чрезвычайных органов власти в регулировании общественных отношений функционируют на основе принципа единства, а не разделения власти. Для них характерно игнорирование принципа законности и отсутствие разграничения между законом и административным распоряжением (указом), бюрократизация и централизация институтов правотворчества, ограничение правотворческих компетенций представительных органов власти, упрощенный порядок наделения государственных органов исключительными полномочиями по изданию различных общеобязательных постановлений и распоряжений.

6. После окончания Гражданской войны в относительно мирное время черты чрезвычайности в организации правотворчества сохранились. Государству необходимо было преодолеть послевоенные голод и разруху. В таких условиях перед Советами возникает угроза иного рода и характера – новая экономическая политика, чуждая большевистскому режиму, но необходимая для восстановления страны после войны.

Характерными признаками организации правотворчества чрезвычайного характера в 1920-1930 годов являются: сохранение чрезвычайных органов власти, а также их исключительных полномочий, обеспечивающих участие в правотворчестве; номинальные функции конституционных представительных органов власти; экстраординарная обширная и краткосрочная кодификация в период НЭПа; оперативность в правотворчестве; декларативный характер законов и множество инструкций, директив и постановлений, выражавших волю центральных партийных органов и имевших в большинстве своем временный характер; доминирование принудительных методов регулирования отношений.

7. Чрезвычайные условия существования и развития Советского государства в 1920-1930 гг. стали основой формирования чрезвычайного по своей сути законодательства как результата революционного (советского) правосознания, обслуживавшего интересы государства новой формации и обеспечивавшего его охрану от внутренних угроз, вызванных противоречиями

в его развитии. Единственной гарантией от нарушения принципа социалистической законности являлось правильное понимание генеральной линии партии. Парадокс законодательства Советского государства 1920-1930 гг. заключался в том, что с позиций современных подходов к организации чрезвычайного правотворчества оно равным образом может быть признано результатом как чрезвычайной, так и нормальной правотворческой деятельности.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** заключается в том, что сформулированные положения и выводы восполняют пробелы в области теоретико-исторического изучения организации правотворческой деятельности государства в условиях чрезвычайных ситуаций, обогащают отечественную историю законодательной деятельности и развивают теоретические основы законотворчества в аспекте особенностей его осуществления в чрезвычайных условиях.

В диссертации доказаны положения, вносящие вклад в расширение научных представлений об организации правотворческой деятельности с 1917 г. по 1939 г. с позиции чрезвычайных условий; изложены факты, подтверждающие необходимость использования опыта организации правотворческой деятельности в чрезвычайных условиях в современный период; система организации правотворчества в чрезвычайных условиях в выбранный хронологический период; раскрыты противоречия в организации правотворческой деятельности, осуществляемой с 1917 г. по 1939 г.; изучено состояние научных воззрений на правотворческую деятельность начального периода развития Советского государства через понятие чрезвычайных условий, что привело к модернизации устоявшихся историко-правовых идей о правотворческой деятельности с 1917 г. по 1939 г., обеспечившей получение новых результатов по теме исследования.

Положения и материалы диссертационной работы могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях правотворческой деятельности государства в чрезвычайных ситуациях, а также в учебном



процессе при изучении дисциплин «История государства и права России», «Теория государства и права», «Актуальные проблемы истории государства и права», «Юридическая техника», «Экспертиза правовых актов».

**Практическая значимость диссертационного исследования** состоит в том, что её результаты могут быть использованы в дальнейшей научной деятельности, в целях совершенствования законодательства Российской Федерации о чрезвычайных ситуациях, для оптимизации, совершенствования форм и методов организации деятельности государства в чрезвычайных условиях, минимизирующих противоречия между демократическим политическим режимом и необходимостью применения властными органами экстренных мер реагирования и обеспечивающие безопасность личности, общества и государства в опасных ситуациях с сохранением действия основополагающих юридических норм и принципов правового государства.

Материалы диссертационного исследования используются в образовательном процессе в Кабардино-Балкарском государственном университете им. Х.М. Бербекова при проведении занятий по дисциплинам: «История государства и права России», «Теория государства и права».

**Степень достоверности полученных результатов** обеспечивается использованием современных методов сбора и обработки информации, в качестве которой использованы различные источники правотворческой деятельности органов и институтов Советского государства; применением современной научной методологии и основополагающих концепций отечественных и зарубежных правоведов; изучением монографических, диссертационных и иных трудов, предметом которых являлось рассмотрение различных вопросов правотворчества в Советском государстве; обоснованностью основных положений и выводов диссертации.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Диссертационная работа обсуждена на кафедре теории и истории государства и права Кабардино-Балкарского государственного университета им. Х.М. Бербекова. Основные теоретические выводы и положения

диссертационного исследования докладывались на международных и всероссийских научно-практических конференциях в 2020-2022 гг. (Краснодар, Ростов на Дону, Таганрог, Москва, Санкт-Петербург). Выдвинутые автором работы основные идеи, сформулированные в диссертации предложения и выводы отражены в 8 опубликованных научных статьях, 5 из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных изданиях.

Диссертация является логическим завершением исследования соискателя, по результатам которого опубликовано 10 работ, общим объемом 4,6 п.л., в том числе 4 статьи объемом 2,2 п.л. в научных изданиях, включенных в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций.

**Структура работы** обусловлена предметом, целью и задачами диссертационного исследования, состоящего из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, а также заключения и списка источников и литературы.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** раскрываются актуальность и степень научной разработанности проблем диссертационного исследования, определяются его объект, предмет, цель и задачи, хронологические рамки, методология, теоретическая и эмпирическая основы, формулируется научная новизна и выдвигаются положения, выносимые на защиту, устанавливается теоретическая и практическая значимость, а также структура диссертации.

Первая глава **«Теоретико-правовые подходы к организации правотворчества в чрезвычайных условиях»** служит формированию методологических основ оценки организации и осуществления правотворчества Советского государства 1917 – конца 30-х годов XX в. и разработке понятийного аппарата. В первом параграфе *«Определение чрезвычайной ситуации и ее значение для организации правотворческой деятельности в*

*чрезвычайных условиях»* выделены основные теоретические подходы к определению понятия «чрезвычайная ситуация», его соотношению со смежными категориями: чрезвычайное положение, чрезвычайные условия. Диссертант в историко-правовом разрезе указывает на не разработанность понятийного аппарата, характеризующего чрезвычайное правотворчество и его организацию в дореволюционной России, обращая внимание на то, что в юридической науке возможность наступления чрезвычайных ситуаций, неустрашимых законными средствами, признавалась, но их глубокое исследование не проводилось. В этот период общепризнанной является трактовка войны как основания для введения чрезвычайно-указного права. Научная дискуссия велась относительно характера мер, принимаемых государством в чрезвычайных условиях, и их возможном отступлении от правовых начал действующего законодательства.

Автор приходит к выводу о невозможности сохранения правотворчества в неизменном виде в чрезвычайных условиях, а выбор модели правового регулирования и подходов к сохранению нормального функционирования государства в этот период напрямую связан с его политическим режимом.

Во втором параграфе *«Научные подходы к осуществлению правотворческой деятельности государственными органами в чрезвычайных условиях»* обосновано, что историко-правовое исследование позволяет выявить институциональные формы и меры правового регулирования конкретных экстраординарных исторических событий. Организация правотворческой деятельности государства представляет собой сложный комплекс юридических действий, операций, мероприятий, осуществляемых компетентными органами с использованием правовых приемов, средств и процедур и нацеленных на формирование единого национального правового пространства. Управление и правовое регулирование в чрезвычайных условиях выступает одной из функций государства.

Далее автор характеризует определенные им два научных подхода к организации правотворчества в чрезвычайных условиях, выделяя их

достоинства и недостатки.

Выход за пределы действующего законодательства в рамках реализации теории исключительности властных полномочий главы государства и/или правительства и/или специально созданного чрезвычайного органа власти позволяет принимать экстренные меры, но в долгосрочной перспективе снижает авторитет закона и создает прецедент автономии власти и нарушения основ конституционного строя государства, так как ставит отдельное лицо или группу лиц над законом.

Сторонники легального научного подхода, отстаивающие возможность преодоления чрезвычайных ситуаций в пределах демократического строя, либо вступают в противоречие допуская при принятии властных решений отступление в данных обстоятельствах от норм действующего законодательства, включая конституцию, или предлагают утопические модели действия нормального механизма правотворчества в чрезвычайных условиях с сохранением основополагающих принципов демократического государственного строя. Кроме того, данный подход не предлагает способы преодоления обстоятельств, обуславливающих наступление чрезвычайной ситуации.

Вторая глава **«Советское правотворчество в чрезвычайных условиях Гражданской войны»** нацелена на реконструкцию правотворческой деятельности советских конституционных и чрезвычайных органов власти и управления в чрезвычайных условиях Гражданской войны.

В первом параграфе *«Особенности правотворческой деятельности конституционных органов Советского государства в период Гражданской войны»* установлено, что по качественному и количественному критериям и беспрецедентности возникших угроз первые пять лет существования советской власти соответствуют понятию исключительной чрезвычайности. Второй раз в истории Российского государства (после Смутного времени) возникла столь масштабная внешняя (Первая мировая война) и внутренняя опасность (революция и Гражданская война) для безопасности государства и его

целостности. Разрушению подверглись не только властные институты, но и само пространство государства, его границы оказались неопределенными.

Правотворчество периода Гражданской войны получило наименование «революционное правотворчество». Советскому государству в период Гражданской войны приходилось осуществлять правотворчество, преодолевая два уровня чрезвычайности. Прежде всего принимались правовые акты, нацеленные на прекращение обстоятельств, вызывавших чрезвычайную ситуацию, а также на ограничение их негативных последствий. Параллельно с этим проводилась работа по созданию системы правотворческих органов.

В Конституции РСФСР 1918 г. сформирована двухуровневая система органов правотворчества: центральный и местный уровень. Их деятельность основывалась на принципах коллегиальности, выборности, народного представительства. Советское строительство продолжилось и в период Гражданской войны. С 1919 по 1921 г.г. Съездами и ВЦИК принят ряд постановлений, в том числе изменивших правотворческие компетенции высших и центральных органов в направлении концентрации государственной власти.

Выявлены специфические черты в организации правотворческой деятельности в годы Гражданской войны, которые стали характерными особенностями нормотворчества в Советском государстве: отстранение, а в последующий период формализация участия представительных органов в правотворчестве; отсутствие прогностического и стратегического характера. Стратегия развития Советского государства определялась программными документами РКП(б), которые выступали ориентирами для принятия оперативных управленческих решений органами центрального и местного управления.

В целом правотворческая деятельность конституционных органов советской власти в период Гражданской войны имела охранительный и императивный характер. Она была нацелена на сохранение и укрепление государственной конструкции советской власти всеми средствами,

способствующими достижению этой цели.

Во втором параграфе *«Правотворческая деятельность чрезвычайных органов управления в годы Гражданской войны»* обращено внимание, что в условиях Гражданской войны и проведения политики военного коммунизма, сопровождавшейся централизацией государственной власти, происходит ограничение правотворческих полномочий представительных органов власти и их переход исполнительным органам, а также создание вертикали чрезвычайных органов власти во главе с Советом рабочей и крестьянской обороны (далее – СРКО) для обеспечения определенного порядка на подвластной большевикам территории. Созданием СРКО советская власть смогла существенно ограничить сепаратизм в правотворческой деятельности местных органов. Вследствие того, что формирование Советского государства происходило в чрезвычайных условиях, механизм экстраординарного правотворчества становился частью нормативной системы РСФСР. После окончания Гражданской войны не только исключительные полномочия и процедуры, но и чрезвычайные органы власти сохранили свое действие. Многие чрезвычайные полномочия государственных органов стали частью нормального порядка правотворческой деятельности.

В третьей главе **«Организация правотворчества в Советском государстве в 1920-1930 гг.»** осуществлена реконструкция механизма правотворчества в период 20-30-х годов XX века, выявлены признаки чрезвычайности в правотворчестве рассматриваемого периода, а также определено их влияние на содержание советского законодательства.

В первом параграфе *«Осуществление советского правотворчества в условиях социально-экономического и политического кризиса 1920-1930-х годов»* раскрыта специфика советского правотворчества в условиях социально-экономического и политического кризиса в 20-30-х годах XX в. Переход к НЭП не привел к устранению чрезвычайности в организации советского правотворчества. По-прежнему широкими законодательными полномочиями обладал СНК, которому согласно Конституции 1918г. отводилось место

исполнительного органа ВЦИК. Основная законодательная работа осуществлялась не во ВЦИК, а в наркоматах. При этом СНК находился под полным контролем Политбюро, решения которого становились обязательными для одного из высших органов советской власти.

Проявлением чрезвычайности в работе законотворческих органов следует признать сроки разработки кодексов и других законов. Необходимая оперативность в годы Гражданской войны становилась требованием к законодателям и в период НЭП, а также в последующие годы. Правила юридической техники расценивались как проявление буржуазности в праве и поэтому игнорировались.

Централизация законотворчества и обеспечение в нем приоритета общесоюзных органов власти во многом обеспечивалось в Конституции СССР 1924 г. закреплением широких законодательных полномочий Президиума ЦИК СССР. Постоянно действующий орган, занимающийся законотворчеством, действовал только при СНК СССР – исполнительном и распорядительном органе управления.

Отсутствие специального законодательного органа в СССР в 1920-30-е годы привело к тому, что законотворческая деятельность осуществлялась в оперативном порядке, обеспечивая решение текущих задач, стоящих перед государством. Образование СССР и принятие Конституции СССР 1924г. сделало процесс законотворчества двухуровневым (общесоюзный и республиканский). Однако общая тенденция на централизацию законотворчества, установление приоритета партийных и государственных решений над законом, использование законов как инструмента для осуществления управленческих функций сохранялось.

Проблема бюрократизации, множественности, неупорядоченности законотворческих процедур в конце 1920-х – 30-х годах решалась не столько усовершенствованием механизма законотворчества в высших органах государственной власти СССР, сколько путем концентрации законотворческих функций у Политбюро ЦК ВКП(б). Высший партийный орган становился

необходимым субъектом, одобряющим все важнейшие законы и постановления, имеющие важное хозяйственное и политическое значение.

В Конституции СССР 1936 г. ВКП(б) получила статус руководящего ядра всех общественных и государственных организаций (ст. 126), юридически оформляя сложившееся в практике государственного строительства верховенства партийных органов над органами советской власти, в том числе и в области законотворчества.

Во втором параграфе *«Чрезвычайное законодательство как результат правотворческой деятельности органов Советского государства 20–30-годов XX в.»* отмечается, что основой правотворчества 1920-х – 30-х годов был принцип революционной законности, содержание которого менялось. До начала политики НЭП (1918-1921 гг.) законным считалось все, что было целесообразно для дальнейшего развертывания и углубления советской власти. В этот период законность уступала целесообразности установленного порядка, а незаконные действия оправдывались революционной необходимостью и не воспринимались как нарушение революционной законности. Единственным источником правотворчества, господствующим над всеми законами, было революционное правосознание, выступавшее критерием революционной целесообразности. На практике это означало, что правильное понимание задач пролетарской революции допускало отступление от «мертвой буквы закона» и давать нормам закона свободную оценку в духе революции.

В период НЭП революционная целесообразность укладывается в рамки революционного закона. Факты свидетельствовали о том, что даже принятое в ненормальном порядке законодательство приводило общественные отношения в порядок и систему. Это означало, что бездушный формализм закона дополнялся сознательным и политически правильным пониманием его духа правоприменителем. К закону подходили с меркой его внутренней классовой сущности. Содержанием права становится программа коммунистической партии, а закон выполняет роль дисциплинирующего инструмента в руках партии и советского государства.



Законодательная компетенция органов власти в Советском государстве в 1920-30-е годы не имела четких пределов и уступала по своему значению управленческой функции. На общесоюзном уровне только конституция, а на союзно-республиканском только конституции и кодексы не подлежали изменению и дополнениям в исключительном порядке. Это позволяет утверждать, что лишь конституции и кодексы обладали некоторым самостоятельным значением в системе советского законодательства рассматриваемого периода. Чрезвычайность создания и характера законов создавала проблемы с установлением режима законности. Единственным мерилom правильности закона и его применения стало соответствие генеральной линии партии. Юридическая сила закона определялась не столько местом органа власти и управления его принявшего, сколько революционной целесообразностью.

В **заключении** излагаются основные итоги исследования, рекомендации и перспективы дальнейшей разработки темы.

**Основные научные результаты диссертации нашли отражение  
в следующих публикациях автора:**

**I. Статьи в научных журналах и изданиях, включенных в перечень российских рецензируемых научных журналов и изданий для опубликования основных научных результатов диссертационных исследований:**

1. *Богатырев, М. Р.* Подходы к легализации чрезвычайного положения в российской науке и законодательстве начала XX века /Богатырев М.Р. // Право и государство: теория и практики. 2021. № 3 (195) – С. 208–211.

2. *Богатырев, М. Р.* Осуществление правотворческой деятельности государством в условиях чрезвычайных ситуаций /Богатырев М.Р. // Северо-Кавказский юридический вестник. 2021. № 3. – С.100–105.

3. *Богатырев, М. Р.* Особенности правотворческой деятельности конституционных органов Советского государства в период Гражданской

войны /Богатырев М.Р. // Аграрное и земельное право. 2022. №2 (206). – С. 70–74.

4. *Богатырев, М. Р.* Признаки чрезвычайности в советском правотворчестве периода новой экономической политики (1921–1928) /Богатырев М.Р. // Вестник Чеченского государственного университета. 2022. № 2. С. 123-128.

5. *Богатырев, М. Р.* Теоретико-правовое обоснование чрезвычайного правового регулирования /Бидова Б.Б., Богатырев М.Р. // Право и государство: теория и практики. 2023. № 6 (222) – С. 21–24. (в соавторстве, соавторство не разделено)

6. *Богатырев, М. Р.* Понятие чрезвычайного правового регулирования /Богатырев М.Р. // Право и государство: теория и практики. 2023. № 9 (225) – С. 29–34.

## **II. Публикации в иных научных журналах и изданиях:**

7. *Богатырев, М. Р.* Научные подходы к осуществлению правотворчества в чрезвычайных условиях /Богатырев М.Р. // Материалы VII Международной научно-практической конференции, посвящённой 50-летию создания кафедры теории и истории государства и права КубГУ «Жизнь права: правовая теория, правовая традиция и правовая реальность». 18 июня 2022. Краснодар, 2022. 0,4 п.л.

8. *Богатырев, М. Р.* К вопросу о действии права в чрезвычайных обстоятельствах /Богатырев М.Р. // Модернизация российского общества и образования: новые экономические ориентиры, стратегии управления, вопросы правоприменения и подготовки кадров: сборник докладов. Таганрог, 15–16 апреля 2022г. 0, 4п.л.

9. *Богатырев, М. Р.* Научные подходы к правотворчеству в условиях чрезвычайных ситуаций в трудах отечественных правоведов начала XX века /Богатырев М.Р. // Развитие юридической науки в новых условиях: единство теории и практики: сборник докладов по материалам Всероссийской научно-практической конференции с международным участием; отв. ред. И. П.

Зиновьев; Южный федеральный университет. – Ростов-на-Дону; Таганрог: Издательство Южного федерального университета, 2021. – С. 5–8.

10. *Богатырев, М. Р.* Особенности правотворческой деятельности органов Советского государства в годы Гражданской войны /Богатырев М.Р. // Материалы международной научно-практической конференции «Экономика, управление, право, образование в XXI веке: проблемы, тенденции и перспективы развития». Рязань. 22 апреля 2021. Москва, 2021. С.234-242.

11. *Богатырев, М. Р.* Формирование правового института чрезвычайного положения в Российской империи /Богатырев М.Р. // Материалы Международной научно-практической конференции «Эффективность международно-правового регулирования и преодоление кризисных явлений в международном праве». Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена. (27.11.2020 г.). Санкт-Петербург, 2021. С. 73–79.

12. *Богатырев, М. Р.* Теоретические подходы к понятию «чрезвычайное положение» в российской юридической науке /Богатырев М.Р. // Материалы Всероссийской научной конференции «Судебная система России на современном этапе общественного развития». Ростовский филиал Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия». 11 декабря 2020г. Ростов-на-Дону. С. 598–602.

---

Печать цифровая. Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс».

Формат 60x84/16. Объем 1,2 уч.-изд.-л,

Заказ № \_\_\_\_ . Тираж 150 экз.

Отпечатано

---