

Научная статья

УДК 340.13

doi: 10.34822/2312-3419-2022-3-80-85

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРАКТИКИ РАЗВИТИЯ РАМОЧНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ксения Евгеньевна Довгань

Алтайский государственный университет, Барнаул, Россия

dok.2122@bk.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4614-1936>

Аннотация. Проанализированы факторы, влияющие на развитие рамочного правового регулирования в РФ. Трансформация федерализма после принятия Конституции РФ создала предпосылки для формирования особой модели разграничения предметов ведения и полномочий.

Ключевые слова: рамочное правовое регулирование, рамочное законодательство, федерализм, разграничения предметов ведения и полномочий

Для цитирования: Довгань К. Е. Трансформация практики развития рамочного правового регулирования в Российской Федерации // Вестник Сургутского государственного университета. 2022. № 3 (37). С. 80–85. DOI 10.34822/2312-3419-2022-3-80-85.

Original article

TRANSFORMATION OF THE PRACTICE OF DEVELOPING THE FRAMEWORK LEGAL REGULATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Kseniya E. Dovgan

Altai State University, Barnaul, Russia

dok.2122@bk.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4614-1936>

Abstract. The article analyzes the factors affecting the development of framework legal regulation in the Russian Federation. Adoption of the Constitution of the Russian Federation resulted in transformation of federalism and creation of background for developing a special model of delimitation of jurisdiction and powers.

Keywords: framework legal regulation, framework legislation, federalism, delimitation of jurisdiction and powers

For citation: Dovgan K. E. Transformation of the Practice of Developing the Framework Legal Regulation in the Russian Federation // Surgut State University Journal. 2022. No. 3 (37). P. 80–85. DOI 10.34822/2312-3419-2022-3-80-85.

ВВЕДЕНИЕ

Эффективное нормативное правовое регулирование является одной из центральной задач современного государства. Так, законодатель часто прибегает к внедрению специальных технико-юридических средств для создания действенного механизма правового регулирования. Для регулирования определенной сферы правоотношений часто используется особый вид правового регулирования. В частности, для регулирования фе-

деративных отношений законодатель использует рамочное правовое регулирование.

Рамочное правовое регулирование проявляется в законодательстве различных правовых систем. Большинство словарей содержит понятие рамочный закон или закон-рамка, определяя его признаки в контексте принятого в 1956 году во Франции специального рамочного закона (рамочный закон Деферре), который позволял передавать часть законодательных полномочий министерству

для урегулирования правоотношений в своих колониях, проведения там реформ. Приставка «рамочный» встречается в законодательстве ФРГ, Австрии, Японии и др. Для союзных государств, например Европейского Союза, Содружества Независимых государств и др. также характерно применение рамочного правового регулирования [1]. Понятие рамочного закона определяют через наличие таких технико-юридических средств, как «общие принципы» [2] и общие правила регулирования [3].

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

В исследовании были использованы общенаучные и специальные методы исследования материала, в том числе диалектический, формально-логический, системно-структурный, исторический, методы толкования. Формально-юридический и сравнительно-правовой методы позволили выявить и проанализировать нормы нормативных правовых актов.

Частично аспекты рамочного правового регулирования, но с точки зрения конституционного права, затрагивались в исследованиях С. А. Авакьяна, А. Н. Кокотова, В. В. Невинского, М. С. Саликова, В. А. Черепанова, Т. Я. Хабриевой, И. М. Умновой и др. Авторы статьи попытались проанализировать особенности юридической техники, инструментария рамочного правового регулирования в РФ.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Рамочное правовое регулирование как механизм разграничения компетенции было закреплено в Основном законе ФРГ. Согласно ст. 75 Основного закона ФРГ федерация осуществляет рамочное регулирование, а роль земель состоит в наполнении общих предписаний («закон-рамка») своими «собственными законами» [4, с. 100]. Так, С. В. Лихолетова отмечает, что ФРГ издает рамочные законы, если правоотношения не могут регулироваться землями, либо это ведет к нарушению их общих интересов [5, с. 49]. Так было до 2006 г., до проведения конституционной реформы в ФРГ. Австрийская модель федера-

лизма схожа с ФРГ, разделяет компетенцию предметов ведения по вертикали и горизонтали [5].

Об особых свойствах, пределах и возможностях Конституции РФ урегулировать новые правоотношения писал Л. С. Мамут [6]. Инструментально-познавательный аспект основного закона государства создает основу для развития законодательства всех уровней с точки зрения единства и subsidiarity, качества законодательства, количества принимаемых в государстве нормативных актов на разных уровнях правового регулирования, их идеологической направленности, системности и т. д.

Конституционный суд РФ не раз подчеркивал особый характер Конституции РФ. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2010 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части второй статьи 30 и части второй статьи 325 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Р. Р. Зайнагутдинова, Р. В. Кудаева, Ф. Р. Файзулина, А. Д. Хасанова, А. И. Шаваева и запросом Свердловского областного суда» говорится: «Одной из особенностей российской Конституции, являющейся, безусловно, ее сильной стороной, является рамочный характер многих конституционных положений. Отсутствие избыточной детализации означает, что законодатель свободен от влияния различных идеологических позиций, он имеет самые широкие возможности для политического творчества без изменения Конституции. Законодатель вправе и обязан реагировать на протекающие в обществе процессы, и, в частности в случае осложнения ситуации в борьбе с терроризмом, он вправе исключить из подсудности суда с участием присяжных заседателей такой состав, как террористический акт» [7].

С подписанием Федеративного договора, принятием на всенародном голосовании Конституции РФ, изданием иных федеральных актов вопросы разграничения предметов правового регулирования приобрели особое значение. Крайне насыщенным для развития федеративных отношений явился период

с конца 1980-х гг. до принятия новой Конституции РФ 1993 г. [8, с. 36]. Как отмечает Н. А. Филиппова, абстрактные и противоречивые положения ст. 71–73 и ст. 76 Конституции РФ получили новое понимание [9]. Кроме того, Н. А. Филиппова выделяет 7 основных направлений федеративной реформы, а именно «Реформу полномочий», переход от рамочной к конкурирующей модели разграничения полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, от децентрализованной федерации к централизованной» [10, с. 107]. Если ранее рамочное правовое регулирование было закреплено Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ, то уже отсутствовало в пришедшем ему на смену Федеральном законе от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ [11, с. 281], оставшись в доктрине по вопросу регулирования федеративных отношений.

Как отмечает А. Н. Кокотов, раньше существовало «рамочное федеральное регулирование и детальное регулирование субъектов РФ», которое присутствовало в право-творческих и исполнительно-распорядительных функциях органов государственной власти [12], а с расширением своих полномочий в области совместного ведения федеральный центр ограничивал полномочия субъектов РФ. В качестве примеров А. Н. Кокотов приводит следующие доводы: «расширительное толкование понятия “общие принципы”, подтверждение Конституционным судом РФ права федерального центра осуществлять в сфере совместного ведения детальное правовое регулирование по любым вопросам в целях защиты и установления гарантий прав и свобод граждан», а новая модель «разграничения полномочий в сфере совместного ведения» ограничила компетенцию субъектов РФ, что привело к сокращению детального правового регулирования [12, с. 121].

Так, В. А. Черепанов среди принципов разделения государственной власти [11], несмотря на отсутствие легального закрепления, выделяет «принцип рамочного законодательного регулирования по предметам совместного ведения» РФ и ее субъектов,

что, по его мнению, предполагает издание «Основ законодательства по предметам совместного ведения» [11]. О целесообразности принятия основ законодательства на федеральном уровне правового регулирования также высказываются М. С. Саликов [13], Т. Я. Хабриева [14] и др.

Предмет рамочного регулирования определяется перераспределением полномочий, противоборством централизации и децентрализации, сотрудничеством и подчинением [15, с. 31]. Предмет рамочного регулирования В. В. Невинский определяет объемом компетенции (предметов ведения и полномочий) субъектов РФ, в том числе учитывается степень их самостоятельности [4, с. 9–10]. В процессе осуществления рамочного правового регулирования создаются нормы права, которые носят общий характер. В содержательном плане они позволяют определить сферу регулирования, род объектов и субъектов правоотношений, территориальный фактор. С точки зрения языкового компонента часто используются термины, требующие конкретизации их содержания (например, перечень действий, входящих в объективную сторону, перечисления сфер правового регулирования).

Влияние на содержание Конституции РФ либерально-демократической идеи отмечает И. А. Умнова-Конюхова: «Произошел отказ от всех без исключения элементов прошлого социалистического строя, в том числе от устоявшихся традиций социалистической демократии и общенародного государства, сближающих народ с государством» [16]. Навязывание международных стандартов, конституционных принципов привело к расширению правового регулирования Конституции РФ. Однако в реальности диалектика конституционного развития обнаруживает, что конституционный идеал и реальность имеют существенную дистанцию [16, с. 25].

С точки зрения языкового аспекта нормы конституционного права были комплексно проанализированы Н. Е. Таевой, которая отмечает, что Н. А. Михалева выделяла 3 вида норм конституции: нормы-принципы, нор-

мы-правила, нормы-определения [17, 18, 19], которые В. А. Пертцка определялись как общие нормы. Об общих нормах и нормах конкретного содержания в зависимости от их роли в механизме правового регулирования говорил О. Е. Кутафин. В этой связи общие нормы, нормы-принципы рамочного правового регулирования относят к общерегулятивным, поскольку закрепляют общие положения, исходные понятия, нормы-принципы, нормы-цели, однако главной их особенностью является отсутствие конкретного правила поведения [17, 18].

По мнению И. А. Умновой, «деформация российской модели разграничения предметов ведения и полномочий» была следствием административной реформы в Российской Федерации [19]. Автор отмечает, что данный вывод определялся отменой прямых выборов глав субъектов РФ, уменьшением полномочий законодательных органов субъектов РФ в сторону исполнительных. Кроме того, «разграничение полномочий по предметам совместного ведения стало проводиться путем детализированного и казуистичного размежевания полномочий, усложняющего правоприменение и дестабилизирующего систему разделения власти по вертикали» [19,

с. 48], а также снижением бюджетно-финансовых полномочий субъектов РФ [19].

Многие ученые, в том числе А. Н. Кокотов, В. В. Невинский, М. С. Саликов и др., отмечали тенденции по усилению федерального центра в решении вопросов по ст. 72 Конституции РФ [20, 21, 22]. Тем не менее Конституционный суд РФ отмечал необходимость учета интереса субъектов РФ, исходя из природы федеративных правоотношений [23].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представляется, что стремление к централизации государственной власти в РФ создало предпосылки к исключению рамочного правового регулирования из текста Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ. Тот механизм, который был заложен в рамочном правовом регулировании продолжает существовать в нормативных правовых актах, когда законодатель закрепляет в тексте относительно-определенные нормы, общие принципы правового регулирования, нормы-принципы, которые создают многозначность, правовую неопределенность и предполагают дальнейшую конкретизацию.

Список источников

1. Безбородов Ю. С. Рамочные конвенции Совета Европы как акты, содержащие модельные нормы // Рос. юрид. журн. 2002. № 4 (36). С. 151–155.
2. Большой юридический словарь. URL: <https://slovar.cc/pravo/slovar/2465244.html> (дата обращения: 28.08.2022).
3. Лагун Д. А. Белорусская юридическая энциклопедия. Минск : ГИУСТ БГУ, 2007. 623 с. URL: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/48070> (дата обращения: 28.08.2022).
4. Невинский В. В. Правовое положение субъектов буржуазной федерации (на примере федеральных земель ФРГ). Красноярск : Краснояр. ун.-т., 1986. 152 с.
5. Лихолетова С. В. Федеративное устройство России: взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. 212 с.
6. Мамут Л. С. Конституция и реальность // Конституция как фактор социальных изменений. М. : Сборник. 1999. С. 44–45.
7. По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 3 второй статьи и части второй статьи 325 Уголовно-процессуального кодекса

References

1. Bezborodov Yu. S. Ramochnye konventsii Soveta Evropy kak akty, soderzhashchie modelnye normy // Russian Juridical Journal. 2002. No. 4 (36). P. 151–155. (In Russian).
2. Bolshoi entsiklopedicheski slovar. URL: <https://slovar.cc/pravo/slovar/2465244.html> (accessed: 28.08.2022). (In Russian).
3. Lagun D. A. Belorusskaia iuridicheskaiia entsiklopediia. Minsk : GIUST BGU, 2007. 623 p. URL: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/48070> (accessed: 28.08.2022). (In Russian).
4. Nevinsky V. V. Pravovoe polozhenie subektov burzhuaaznoi federatsii (na primere federalnykh zemel FRG). Krasnoyarsk : Krasnoyarsk University, 1986. 152 p. (In Russian).
5. Likholetova S. V. Federativnoe ustroistvo Rossii: vzaimodeistvie organov gosudarstvennoi vlasti Rossiiskoi Federatsii i ee subektov: Cand. Sci. Dissertation (Law). Chelyabinsk, 2004. 212 p. (In Russian).
6. Mamut L. S. Konstitutsiia i realnost // Konstitutsiia kak faktor sotsialnykh izmenenii. Moscow : Sbornik, 1999. P. 44–45. (In Russian).
7. On Case on Verifying the Constitutionality of Provisions of Article 2, Items 2 and 3 and Article 325,

- РФ в связи с жалобами граждан Р. Р. Зайнагутдинова, Р. В. Кудяева, Ф. Р. Файзулина, А. Д. Хасанова, А. И. Шаваева и запросом Свердловского областного суда : постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2010 № 8-П // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2276.
8. Федерализм, верховенство права и права человека : моногр. / под ред. М. С. Саликова. Екатеринбург : УМЦ УПИ, 2020. 192 с.
 9. Филиппова Н. А. Новая модель разграничения и децентрализации полномочий в системе российского федерализма: проблемы обеспечения интересов субъектов Российской Федерации // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния РАН. 2008. № 8. С. 420–438.
 10. Филиппова Н. А. Реформа федеративных отношений: итоги и перспективы // Конституционализм в современной мировой и российской истории : материалы Междунар. науч.-практич. конф (Екатеринбург, 23–25 апреля 2013 г.). Екатеринбург : Урал. гос. ун.-т, 2014. С. 105–114.
 11. Черепанов В. А. Федеративная реформа в России. М. : Социал.-полит. мысль, 2007. 342 с.
 12. Кокотов А. Н. Новая модель разграничения полномочий // Рос. юрид. журн. 2004. № 1 (41). С. 120–129.
 13. Саликов М. С. Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург : Уральская гос. юрид. акад., 1998. 635 с.
 14. Хабриева Т. Я. Кодификация российского законодательства в условиях федеративного государства // Кодификация законодательства: теория, практика, техника : материалы Междунар. науч.-практич. конф (Нижний Новгород, 25–26 сентября 2008 г.). Н. Новгород : Нижегород. Акад. МВД России, Торгово-промышлен. палата Нижегород. обл., 2009. С. 26–38.
 15. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М. : Юрист, 2001. 374 с.
 16. Умнова-Конюхова И. А. Конституция Российской Федерации 1993 года: оценка конституционного идеала и его реализации сквозь призму мирового опыта // Lex Russica. 2018. № 11 (144). С. 23–39.
 17. Таева Н. Е. Нормы конституционного права в системе правового регулирования Российской Федерации. М. : Проспект, 2017. 352 с.
 18. Таева Н. Е. Толкование конституционно-правовых норм в Российской Федерации. М. : ТК Велби, Проспект, 2006. 176 с.
 19. Михалева Н. А. Социалистическая Конституция. Проблемы теории. М. : Юрид. лит., 1981. 152 с.
 20. Умнова И. А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнит. конституц. обозрение. 2012. № 2 (87). С. 45–55.
- Part II of the Criminal Procedural Code of the Russian Federation due to Complaints of Citizens R. R. Zainagutdinov, R. V. Kudaev, F. R. Faizulin, A. D. Khasanov, A. I. Shavaev and an Inquiry of the Sverdlovsk Oblast Court : Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 8-P of 19.04.2010 // Collection of legislation of the Russian Federation. 2010. No. 18. Art. 2276. (In Russian).
 8. Federalizm, verkhovenstvo prava i prava cheloveka : Monograph / Ed. M. S. Salikov. Yekaterinburg : UMTs UPI, 2020. 192 p. (In Russian).
 9. Filippova N. A. New Model of Differentiation and Decentralization of Power in Russian Federalism: Problems of Securing the Interests of Constituent Members of Russian Federation // Research Yearbook, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences. 2008. No. 8. P. 420–438. (In Russian).
 10. Filippova N. A. Reforma federativnykh otnoshenii: itogi i perspektivy // Konstitutsionalizm v sovremennoi mirovoi i rossiiskoi istorii : Proceedings of the International Scientific Conference (Yekaterinburg, April 23–25, 2013). Yekaterinburg : Ural State University, 2014. P. 105–114. (In Russian).
 11. Cherepanov V. A. Federativnaia reforma v Rossii. Moscow : Sotsialno-politicheskaia mysl, 2007. 342 p. (In Russian).
 12. Kokotov A. N. Novaia model razgranicheniia polnomochii // Russian Juridical Journal. 2004. No. 1 (41). P. 120–129. (In Russian).
 13. Salikov M. S. Sravnitelnyi federalizm SShA i Rossii. Yekaterinburg : Ural State Law Academy, 1998. 635 p. (In Russian).
 14. Khabrieva T. Ya. Kodifikatsiia rossiiskogo zakonodatelstva v usloviiakh federativnogo gosudarstva // Kodifikatsiia zakonodatelstva: teoriia, praktika, tekhnika : Proceedings of the International Research-to-Practice Conference (Nizhny Novgorod, September 25–26, 2008). Nizhny Novgorod : Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Torgovo-promyshlen. palata Nizhegorod. obl., 2009. P. 26–38. (In Russian).
 15. Federalizm: teoriia, instituty, otnosheniia (sravnitelno-pravovoe issledovanie) / Ed. B. N. Topornin. Moscow : Iurist, 2001. 374 p. (In Russian).
 16. Umnova-Konyukhova I. A. The 1993 Constitution of the Russian Federation: The Constitutional Ideal Evaluation and Its Implementation in Light of International Experience // Lex Russica. 2018. No. 11 (144). P. 23–39. (In Russian).
 17. Taeva N. E. Normy konstitutsionnogo prava v sisteme pravovogo regulirovaniia Rossiiskoi Federatsii. Moscow : Prospekt, 2017. 352 p. (In Russian).
 18. Taeva N. E. Tolkovanie konstitutsionno-pravovykh norm v Rossiiskoi Federatsii. Moscow : TK Velbi, Prospekt, 2006. 176 p. (In Russian).
 19. Mikhaleva N. A. Sotsialisticheskaia Konstitutsiia. Problemy teorii. Moscow : Iurid. lit., 1981. 152 p. (In Russian).

21. Кокотов А. Н. Разграничение и согласование полномочий РФ и субъектов РФ // Рос. право: образование, практика, наука. 2005. № 1. С. 20–21.
22. Невинский В. В. Избранные труды. М. : Норма, 2021. 600 с.
23. По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 первой статьи, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 11.04.2000 № 6-П // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1774.
20. Umnova I. A. The Problems of Federal Degradation and Perspectives for the Optimization of the Contemporary Russian Model of the Division of Jurisdictions and Powers in the Context of the Subsidiarity Doctrine // Comparative Constitutional Review. 2012. No. 2 (87). P. 45–55. (In Russian).
21. Kokotov A. N. Razgranichenie i soglasovanie polnomochii RF u subektov RF // Russian Law: Education, Practice, Research. 2005. No. 1. P. 20–21. (In Russian).
22. Nevinsky V. V. Izbrannye trudy. Moscow : Norma, 2021. 600 p. (In Russian).
23. On Case of Verifying of the Constitutionality of Certain Provisions of Article 1, Item 2, Article 21, Item 1 and Article 22, Item 3 of the Federal Law “On Prosecutor’s Office of the Russian Federation” due to an Inquiry of the Judicial Chamber on Civil Cases of the Supreme Court of the Russian Federation : Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 6-P of 11.04.2000 // Collection of legislation of the Russian Federation. 2000. No. 16. Art. 1774. (In Russian).

Информация об авторе

К. Е. Довгань – кандидат юридических наук, доцент.

Information about the author

K. E. Dovgan – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor.