

Теоретико-исторические правовые науки

Научная статья

УДК 34.012

DOI: 10.14529/law230415

РАМОЧНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И НЕСТАНДАРТНОСТЬ ПРАВОВЫХ ПРЕДПИСАНИЙ

К. Е. Довгань, dok2122@bk.ru

Н. Е. Коваленко, kovalenkorub5@gmail.com

Алтайский государственный университет, г. Барнаул, Россия

Аннотация. Исследованы общие признаки рамочных правовых актов, имеющих различное закрепление в законодательстве отдельных стран. Установлено, что рамочные правовые акты содержат позитивную неопределенность, которая выражается в относительной определенности содержания. Рамочные правовые акты характеризуются логической незавершенностью, которая является основанием законотворчества. Также проблемными являются такие характеристики, как точность и ясность содержания, которые усиливают правовую неопределенность. Неопределенность содержания конкретизируется на основе правотворческой и правоприменительной деятельности уполномоченными субъектами в пределах советующих рамок. Авторы приходят к выводу, что в рамочных правовых актах устанавливаются критерии для правового регулирования, которые связаны с отсылкой к особенностям регулируемых правоотношений: экономическим, политическим, природным, географическим, демографическим и др. В основном данные критерии закрепляются как необходимость учета исторических, национальных и иных традиций соответствующей территории.

Ключевые слова: рамочные правовые акты, пределы правового регулирования, неопределенность, конкретизация, нормы права.

Для цитирования: Довгань К. Е., Коваленко Н. Е. Рамочные правовые акты и нестандартность правовых предписаний // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2023. Т. 23, № 4. С. 99–103. DOI: 10.14529/law230415.

Original article

DOI: 10.14529/law230415

FRAMEWORK LEGAL ACTS AND NON-STANDARD LEGAL INSTRUCTIONS

K. E. Dovgan, dok2122@bk.ru

N. E. Kovalenko, kovalenkorub5@gmail.com

Altai State University, Barnaul, Russia

Abstract. The general features of framework legal acts, which have different provisions in the legislation of individual countries, have been studied. It has been established that the framework legal acts contain positive uncertainty, which is expressed in the relative certainty of the content. Framework legal acts are characterized by logical incompleteness, which is the basis of lawmaking. Also problematic are characteristics such as accuracy and clarity of content, which increase legal uncertainty. The uncertainty of the content is concretized on the basis of law-making and law enforcement activities by authorized entities within the advising framework. The author comes to the conclusion that the framework legal acts establish criteria for legal regulation, which are associated with a reference to the features of regulated legal relations: economic, political, natural, geographical, demographic and others. Basically, these criteria are fixed as the need to take into account the historical, national and other traditions of the relevant territory.

Keywords: framework legal acts, limits of legal regulation, uncertainty, concretization, norms of law.

For citation: Dovgan K. E., Kovalenko N. E. Framework legal acts and non-standard legal instructions nding. *Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"*. 2023, vol. 23, no. 4, pp. 99–103. (in Russ.) DOI: 10.14529/law230415.

Традиционно в юридической доктрине выделяют источники правового регулирования в зависимости от формы их закрепления, уровня регулирования, целей, методов регулирования и т.д. Однако нестандартность правовых предписаний, закрепляемых в законодательстве, стала объективным для отечественной правовой системы.

В. А. Рыбаков пишет, что «нетипичные нормы права не являются правилами поведения субъектов права в конкретной ситуации, а содержат определенные положения, обеспечивающие действие типичных норм права» [5, с. 24]. Однако нетипичные нормы права не получили однозначного определения, что создает двойственные исследования, подмену понятий.

На основе анализа законодательства и юридической доктрины были выделены определенные нормативные правовые акты, обладающие характерными нестандартными чертами, набором определенных правовых средств. В юридической доктрине данные акты получили название «рамочных», однако, в теории государства и права они не часто были предметом исследования.

На практике часто встречается подобная форма взаимодействия, когда парламент делегирует свои полномочия правительству, «конкретизирует и детализирует рамочный закон, восполняя сознательные пробелы в правовом регулировании, допущенные законодателем», – определяется в Белорусской юридической энциклопедии [3].

Тем не менее существуют различные терминологические обозначения рамочных правовых актов: «рамочный закон», «основной закон», «правовая основа», «правовая база», «делегированный акт», «модельный акт», «дискреционный правовой акт» и др. Также различается и содержание при совпадении терминологии, однако на основании проведенных исследований следует выделить общие признаки, характерные для рамочного правового акта. На содержание и природу рамочного правового акта влияют соответствующая национальная правовая система, традиции и обычаи в области правового регулирования, международная интеграция государ-

ства, политическая обстановка и правовой режим, территориальные, экономические и иные особенности.

Ю. А. Тихомиров не раз отмечал среди современных тенденций многогранность правообразования, которое включает в себя сочетание мирового и национального, глобализацию и национальное развитие [7]. Представляется, что усиление общемировых тенденций по закреплению суверенных прав человека, дискретности полномочий органов публичной власти в законодательстве Российской Федерации предопределили и принятие особых правовых актов – рамочных правовых актов.

Для российской юридической науки исследование рамочного законодательства и рамочного правового регулирования характерно в свете исследования международных источников права, оценки государственного управления внутрифедеративных отношений. Тем не менее основы исследования рамочного правового регулирования в целом и отдельных его элементов в частности, с точки зрения юридической техники были представлены в теории государства и права. Исследования сосредоточены на позитивной неопределенности и правовых средствах ее закрепления, а также проблемах точности выражения правовых норм. Е. В. Васьковский отмечал проблемы неясности правовых норм [1]. Н. А. Влащенко исследовал неопределенность рамочных законов [2, с. 75].

Стоит предположить, что в рамочных правовых актах имеют место «кочующие» нормы или так называемые «каучуковые» нормы. В. А. Рыбаков отмечает, что для первых характерна неопределенность содержания, их конкретизация осуществима в зависимости от конкретной ситуации, либо деяний субъектов права, участников правоотношений, либо соответствующего сложившегося обычая [5, с. 24].

Отличающиеся неопределенностью содержания, данные правовые акты устанавливают определенные «рамки» правоотношений. Это свидетельствует об ограничении неопределенности различными условиями, которые стоит обозначить как критерии. Анализ практики рамочных правовых актов показал,

что позитивная неопределенность находится в пределах, которые должны учитываться в процессе правотворческой конкретизации, правоприменения и т.д.

Объект правового регулирования содержит указание на род либо вид правоотношений. Являясь производными от Конституции РФ, данные акты закрепляют правовую основу, обладают комплексным характером, регламентируют наиболее общие признаки родовидового объекта правового регулирования. Целью «рамочного» правового регулирования является создание своего рода «отправной точки», базиса для установления и развития правоотношений.

Определенные особенности прослеживаются при оценке соотношения федерального и регионального законодательства, а именно при анализе конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Так, Н. А. Михалева отмечала такой критерий данных правовых актов, как «непрерывность исторического развития государственности». Она писала: «В обществе складываются определенные традиции, которые получают правовое закрепление. Конституционная преемственность требует сохранять все ценное, что создано опытом предшествующего развития: национальную историко-культурную окраску государственности, идею самоопределения наций и равноправия народов; демократическую форму правления; федеративное государственное устройство» [4].

В определенных случаях в рамочных правовых актах устанавливаются критерии для последующего правового регулирования, которые связаны с необходимостью учета особенностей регулируемых правоотношений, а именно экономического, политического, природного, географического, демографического и иного характера. В этой связи неопределенность содержания конкретизируется на основе правотворческой и правоприменительной деятельности уполномоченными субъектами в пределах соответствующих рамок. Также в законодательстве встречаются такие критерии, как «учет местных условий», «особенности местности», «исторические и иные традиции», «исторические и иные местные традиции», «иные исторические сложившиеся особенности и местные традиции», «иные традиции субъекта Российской Федерации», «учет национальных традиций и особенностей соответствующих местностей» и др.

Далее рассмотрим конкретные примеры из законодательства. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в п. 3 ст. 7 содержит положение о том, что наименование и структура законодательного органа субъекта Российской Федерации на основе своей конституции (устава) субъекта Российской Федерации определяется «с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации».

Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» в п. 4 ст. 1 указывает, что наименование Общественной палаты субъекта РФ определяется на основе исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации.

В ст. 11 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях коренных малочисленных народов Российской Федерации» указано, что территориальное общественное самоуправление малочисленных народов осуществляется с учетом национальных, исторических и иных традиций.

Н. А. Михалева в этой связи отмечала: «Учет исторического опыта ... позволяет ... оценить эффективность правовых ... норм и создать наиболее совершенные региональные модели конституционно-правового регулирования» [4].

Примерами рамочных правовых актов являются федеральные законы в сфере совместного ведения, как отмечает М. И. Семенов [6, с. 76]. Так, в п. 2.2 ст. 8 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» закреплено положение о месте проведения митингов, демонстраций и т.п. «Законом субъекта Российской Федерации дополнительно определяются места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций», «если это обусловлено историческими, культурными, иными объективными особенностями субъекта Российской Федерации, а также могут определяться иные места, в которых проведение указанных публичных мероприятий ограничивается по времени их возможного проведения».

Соответствующие положения получают конкретизацию в законодательстве субъектов

РФ. Так, Закон Санкт-Петербурга от 21 июня 2011 г. № 390-70 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге» закрепляет в ст. 5-2 конкретный перечень таких мест. Подобные примеры можно встретить в законодательстве иных субъектов Российской Федерации.

Анализ законодательной практики показывает, что рамочные правовые акты регламентируют как правоотношения между субъектами права, так и устанавливают пределы компетенции правотворческих и правоприменительных органов. Существенной особенностью также являются поручения для иных субъектов, в том числе органов публичной власти по осуществлению правового регулирования в соответствующей сфере жизни общества. Соответственно подобные действия должны входить в компетенцию субъектов.

По этому вопросу А. Ф. Черданцев писал, что характеризуя подобное как «незаконченность правового регламентирования», «в ситуации, когда издается одна или ряд норм, регулирующих те или иные отношения, но юридическое регламентирование с их помощью не закончено ... их регулирование отнесено к компетенции других органов или другим органам делегировано» [8, с. 21]. Соответственно рамочные правовые акты характеризуются логической незавершенностью.

Логико-языковые особенности нормативного правового акта определяют его качество [9]. В нормативных правовых актах есть постоянные элементы, общие положения, которые закладывают основу для правового регулирования. В основе рамочных правовых актов лежат структурные компоненты, характерные для общих (комплексных) правовых актов. «Традиционно охватывают широкий круг вопросов, иногда предельно широкий. В силу этого структурно они выглядят нередко так: преамбула, общий раздел (глава), содержательная часть (статутный раздел; регламентный раздел (главы); раздел о компетенции; раздел об ответственности и др.); раздел о заключительных (или переходных) положениях» [9, с. 55].

Выражение волевых действий производится с помощью определенных правовых средств и в определенной форме. Рамочные правовые акты, являясь разновидностью нор-

мативных правовых актов, содержат определенные характерные черты, позволяющие их выделить в отдельную группу. Отличительной особенностью является отсылка к анализу и учету национального фактора: исторических, национальных и культурных традиций при правовом регулировании, а также территориальный фактор, поскольку закрепляются условия по учету географических, природных, климатических и иных условий. В этом плане рамочные правовые акты отражают основные характеристики разделения федеративных отношений по национальному и территориальному признакам, что по сути дела, с определенной долей условности, позволяет считать рамочный правовой акт юридическим фактом для последующего законодательства, например, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации. В этой связи особенности рамочных правовых актов проявляются благодаря их логико-языковым, технико-юридическим составляющим.

В отличие от «кочующих» правовых норм, следует предположить, что нормы рамочных правовых актов представляют собой управомочивающие нормы, которые содержат предписания для органов публичной власти или иных субъектов по разработке и принятию правового акта либо правовой нормы.

Таким образом, рамочные правовые акты можно рассматривать в качестве нормативного правовых актов, включающих нетипичные правовые средства. С одной стороны, они отражают инновационный способ развития права, закрепляя правоотношения с помощью общих правовых средств; с другой – позволяют осуществить преемственность в праве, предполагают учет национального фактора в процессе правового регулирования. К признакам рамочных правовых актов следует отнести: а) акты правотворчества; б) носят общий (комплексный) характер; в) закрепляют позитивную неопределенность и «каучуковые» правовые нормы; г) носят отсылочный характер и предполагают учет национальных и исторических особенностей соответствующей территории; д) могут закреплять пределы компетенции уполномоченных законодательных органов; е) имеют писанную форму и реквизиты.

Список источников

1. Васьковский Е. В. Цивилистическая методология. Учение о толковании и применении гражданских законов. М., 2002. 507 с.
2. Власенко Н. А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. М.: НИЦ ИНФРА-М, ИЗиСП, 2014. 154 с.
3. Лагун Д. А. Белорусская юридическая энциклопедия: в 4 т. Минск: ГИУСТ БГУ, 2007. Т. 1. URL: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/48070>.
4. Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). ЮРКОМПАНИ, 2010. URL: https://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/mikhaleva_na_konstitucii_ustavy_subjektov_rossijskoj_federacii/.
5. Рыбаков В. А. Нетипичные нормы права // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2013. № 3 (36). С. 24–29.
6. Семенов М. И. Представительные органы местного самоуправления в Российской Федерации: конституционно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. 2002. 147 с.
7. Тихомиров Ю. А. Курс сравнительного правоведения. М.: НОРМА, 1996. 432 с.
8. Черданцев А. Ф. Правовое регулирование и конкретизация права // Применение советского права: сб. статей. Свердловск, 1974. С. 15–37.
9. Юридическая техника / под ред. Т. Я. Хабриевой, Н. А. Власенко. М., 2009. 272 с.

References

1. Vas'kovskiy E. V. *Tsivilisticheskaya metodologiya. Uchenie o tolkovanii i primenении grazhdanskikh zakonov* [Civilistic methodology. Teaching on the interpretation and application of civil laws]. Moscow, 2002, 507 p.
2. Vlasenko N. A. *Razumnost' i opredelennost' v pravovom regulirovanii: monografiya* [Reasonableness and certainty in legal regulation]. Moscow, 2014, 154 p.
3. Lagun D. A. *Belorusskaya yuridicheskaya entsiklopediya: V 4 t.* [Belarusian Legal Encyclopedia: In 4 vols.]. Minsk, 2007, Vol. 1. Available at: elib.bsu.by/handle/123456789/48070.
4. Mikhaleva N. A. *Konstitutsii i ustavy sub"ektov Rossiyskoy Federatsii (sravnitel'no-pravovoe issledovanie)* [Constitutions and Charters of the subjects of the Russian Federation (comparative legal study)]. Available at: www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/mikhaleva_na_konstitucii_ustavy_subjektov_rossijskoj_federacii/.
5. Rybakov V. A. [Atypical rules of law]. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Pravo* [Bulletin of Omsk University. Series: Law], 2013, no. 3 (36), pp. 24–29. (in Russ.)
6. Semenov M. I. *Predstavitel'nye organy mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: konstitutsionno-pravovoy analiz: dis. ... kand. jurid. nauk* [Representative bodies of local self-government in the Russian Federation: constitutional and legal analysis. Diss. Kand. (Law)], 2002, 147 p.
7. Tikhomirov Yu. A. *Kurs sravnitel'nogo pravovedeniya* [Comparative Law Course]. Moscow, 1996, 432 p.
8. Cherdantsev A. F. [Legal regulation and concretization of law]. *Primenenie sovetskogo prava: sb. Statey* [Application of Soviet law: collection of articles]. Sverdlovsk, 1974, pp. 15–37. (in Russ.)
9. Khabrieva T. Ya., Vlasenko N. A. *Yuridicheskaya tekhnika* [Legal technique]. Moscow, 2009, 272 p.

Информация об авторах

Довгань Ксения Евгеньевна, кандидат юридических наук, доцент, юридический институт, Алтайский государственный университет, г. Барнаул, Россия.

Коваленко Наталья Евгеньевна, аспирант, юридический институт, Алтайский государственный университет, г. Барнаул, Россия.

Information about the author

Kseniia E. Dovgan, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Institute of Law, Altai State University, Barnaul, Russia.

Natalia E. Kovalenko, Post-graduate student, Institute of Law, Altai State University, Barnaul, Russia.

Поступила в редакцию 13 августа 2023 г.

Received August 13, 2023.