



Русскоязычная версия оригинальной статьи автора, опубликованной на английском языке: Dovgan X. Concretization of law: legal forms // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2020. Т. 24. № 4. С. 864–880. DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-4-864-880.

Научная статья

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ФОРМЫ КОНКРЕТИЗАЦИИ ПРАВА

К. Довгань

Академия труда и социальных отношений,  
г. Москва, Российская Федерация

Стабильность и качество законодательства проверяется временем. Органичное развитие права и элементов правовой системы позволяет обеспечить защиту основных прав и свобод человека и гражданина. В условиях модернизации современной жизни, в том числе в период серьезных эпидемиологических потрясений, эффективность принимаемых правовых актов приобретает существенное значение. Особенно это важно в период обновления законодательства. Эффективность и единство правового регулирования позволяет оценить «рамочное» законодательство. Мы рассмотрели законодательные формы конкретизации «рамочного» законодательства на разных уровнях правового регулирования. Методология исследования определена ее источниками. Применение формально-юридического метода исследования позволило проанализировать правовые акты в системе. Одним из основных механизмов реализации «рамочного» законодательства является конкретизация, которая позволяет сбалансировать правотворческую, правореализационную и правоприменительную деятельность. Благодаря определенной степени общности и абстрактности, направлению правового регулирования, заданные на уровне рамочного акта ключевые посылы детализируются, конкретизируются в соподчиненном акте. Индивидуализация общественных отношений способствует правильному применению юридических норм. Если рассмотреть с технико-юридической точки зрения, то можно проследить применение такого средства правового регулирования, как «неопределенность», создаваемое законодателем в целях регулирования новых общественных отношений и конкретизации их на последующем уровне правового регулирования с учетом временных, социально-экономических, процедурных, идеологических и иных критериев. Гибкая форма правового регулирования путем абстрактного способа формулирования норм права используется в рамочных актах, что открывает новые возможности для эффективного правового регулирования.

**Ключевые слова:** рамочное законодательство, конкретизация в праве, определенность, законодательство, правотворчество, правоприменение

**Конфликт интересов.** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

*Дата поступления в редакцию: 05 июля 2020 г.*

*Дата принятия к печати: 15 октября 2020 г.*

© Довгань К., 2020.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

**Для цитирования:**

Dovgan X. Concretization of law: legal forms // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2020. Т. 24. № 4. С. 864–880. DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-4-864-880.

**For citation:**

Dovgan, X. (2020) Concretization of law: legal forms. *RUDN Journal of Law*. 24 (4), 864–880. DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-4-864-880.

### **Введение**

Одной из главных проблем развития правового государства является совершенствование законодательства. Расширение сферы правового регулирования предопределяет модернизацию технико-юридических средств. Особое значение приобретают нормы общего характера, рассчитанные на многократное применение. Потребность в их конкретизации обусловлена правотворческой, правореализационной и правоприменительной практикой. Законодательство, устанавливающее общие принципы регулирования общественных отношений (рамочное законодательство), обуславливает дальнейшие процессы толкования и конкретизации. Потенциал «рамочного» законодательства раскрывается благодаря конкретизации. Однако формы конкретизации права до конца не изучены на теоретическом и практическом уровнях.

Обратимся к понятию «рамочный». В толковом словаре Ефремовой Т.Ф. содержится понятие «рамки», оно означает пределы, границы, ограничивающие совершение чего-либо. Если обратимся к Большому юридическому словарю, то рамочные законы (также употребляются как скелетные законы, или законы-рамки) представляют собой особую форму законодательных актов, принимаемых парламентом, которые устанавливают лишь общие принципы регулирования какой-либо сферы (Suharev et al., 2002). В «рамочных» актах очерчиваются некие пределы, границы действия нормативного акта с помощью определенных технико-юридических средств. При этом не теряется связь с соподчиненными актами, которые находятся в корреляции.

В зарубежной практике вопросы «рамочного» законодательства определены в области функционирования федеративных государств. Стоит отметить, что данные акты распространены преимущественно за рубежом (Франция, Германия, Испания, в англо-саксонских странах и в их бывших колониях). В переводе с немецкого «Rahmengesetz» — рамочный закон, который регулирует определенную сферу общественных отношений, но не в полной мере. Он определяет основные принципы, а конкретизация осуществляется на уровне регионов (земель) (Symanjuk, 2014). В основу рамочных законов положены вопросы, находящиеся не только в пределах совместного ведения федеральных государственных органов и региональных, но вопросы исключительного пределов ве-

---

дения федеральных органов и вопросы исключительного пределов ведения региональных органов.

«Рамочное» законодательство — разновидность законодательства, отличительная особенность которого заключается в том, что законодатель вправе принимать предписания, лишь очерчивающие границы правового регулирования с помощью высокой степени абстракции.

В англо-саксонских странах рамочные законы являются правовой базой, правовой архитектурой, где изложены основные права и обязанности граждан, определяющие общие обязательства и принципы<sup>1</sup>. «Рамочное» законодательство является основой эффективной и хорошо функционирующей национальной статистической системы (Knut, 2011).

Понятие «рамочный договор» является юридической категорией, введенной в гражданско-правовой оборот и имеющей законодательное закрепление в Гражданском кодексе РФ. Согласно ст. 429.1 ГК РФ «рамочным договором (договором с открытыми условиями) признается договор, определяющий общие условия обязательственных взаимоотношений сторон, которые могут быть конкретизированы и уточнены сторонами». Рамочный договор является разновидностью гражданско-правового договора. Таким образом, с 1 июня 2015 года законодатель впервые закрепил в гражданском законодательстве понятие «рамочный договор» (Poduzova, 2017). Необходимость исследования «рамочного законодательства» определена значимостью для отдельных юридических наук.

«Рамочный» закон представляет собой разновидность общего акта, который закрепляет нормы-дефиниции, нормы-принципы, нормы-цели, презумпции, предоставляет нормативную ориентацию, задавая вектор, направление правового регулирования общественных отношений различного уровня (международного, федерального, регионального, местного) в целях достижения эффективности правового регулирования. Потенциал «рамочного» законодательства раскрывается благодаря конкретизации.

В толковом словаре Т.Ф. Ефремовой (Efremova, 2000) «конкретизировать» означает давать конкретное выражение чему-либо, уточнять что-либо. В юридической литературе «конкретизация» рассматривалась как свойство права (А.Б. Венгеров) (Vengerov, 1970), средство восполнения пробелов (В.В. Лазарев) (Lazarev, 2018), свойство процесса правового регулирования (А.Ф. Черданцев), логическое продолжение проблемы перехода от неопределенности к определенности (Tikhomirov, 2015).

По мнению Н.А. Власенко, переход «от неопределенности содержания права к его определенности» (Vlasenko, 2013:34) происходит благодаря конкретизации. Н.Н. Вopenко считает, что «конкретизация является результатом правотворческого или правоприменительного процесса, в котором максималь-

---

<sup>1</sup> Legal Framework Navigating the Web of Laws and Contracts Governing Extractive Industries (2020), available at: [https://resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi\\_Legal-Framework.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_Legal-Framework.pdf). (Accessed 19 January 2020).

ная определенность и полнота смысла правовых норм стали возможными в результате применения средств толкования, детализации, уточнения или разработки отдельных элементов норм с целью точного и полного правового регулирования» (Vorlenko, 1976:55).

В зависимости от стадий правового регулирования и присущих им специфики М.В. Залоило выделяет 3 формы конкретизации юридических норм: правотворческую, правореализационную и правоинтерпретационную. Правотворческая конкретизация понимается как деятельность уполномоченных органов, направленная на принятие новых уточняющих юридических норм исходя из смысла и содержания первоначальных юридических норм. Правореализационная конкретизация представляет собой индивидуализацию норм в соответствии с конкретной обстановкой, применительно к конкретному субъекту правоотношений. Правоинтерпретационная конкретизация направлена на уточнение и дополнение акта толкования нормы в результате его разъяснения, наполнение нормы права новым содержанием. Однако формы конкретизации юридических норм данными видами не ограничиваются.

### **Законодательные формы пространственной конкретизации**

Пространственная конкретизация существует на международном и внутригосударственном уровнях. На уровне Российской Федерации осуществляется конкретизация норм, содержащихся в международных актах. В международном праве можно встретить акты, которые в своих названиях содержат понятие «рамочный», например, Рамочная конвенция ООН об изменении климата, Рамочная конвенция ВОЗ по борьбе против табака и другие. Также немаловажное значение имеют и конвенции, многосторонние, двусторонние международные договоры (соглашения), которые (после ратификации) оказывают существенное значение на национальное законодательство, типовые положения международных актов конкретизируются в законодательстве соответствующего государства, в качестве примера можно привести федеральный закон (далее — ФЗ) от 5 мая 2014 года № 126-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с присоединением Российской Федерации к Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей»<sup>2</sup>, который внес изменения в целый ряд российских актов по вопросам процессуального регулирования вопросов возврата похищенных детей.

---

<sup>2</sup> Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 126-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с присоединением Российской Федерации к Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей» // Российская газета. № 101. 07.05.2014.

---

В Венской конвенции 1969 года<sup>3</sup> и в ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»<sup>4</sup> имеются одинаковые по содержательным, формальным и функциональным признакам нормы, с одинаковым названием «Употребление терминов» («ратификация», «утверждение», «принятие» и «присоединение»), не говоря о совпадении нумерации.

Положения международных договоров (соглашений) часто конкретизируются в национальном законодательстве Российской Федерации. Например, личный закон является элементом типового устоявшегося принципа «личного закона физического лица». Определение дееспособности иностранных граждан происходит по законодательству страны, гражданином которой он является, или же, в случае, когда лицо является апатридом, дееспособность определяется по месту его жительства или страны пребывания. Данный принцип можно проследить во многих типовых международных договорах РФ о правовой помощи, особенно по гражданским делам. Например, в договоре между Российской Федерацией и Эстонской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (ст. 22)<sup>5</sup>. Если рассмотреть национальное законодательство, то в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации содержатся конкретизирующие положения (статья 399 ГПК РФ, статья 1196 ГК РФ) о том, что гражданская и гражданско-процессуальная правоспособность и дееспособность иностранных граждан, лиц без гражданства определяются их личным законом<sup>6</sup>.

В законодательстве можно проследить и обратную связь, когда странственная конкретизация национального законодательства может осуществляться в международных нормах. Благодаря абстрактным нормам «рамочного» законодательства типовые положения законодательства конкретного государства конкретизируются в международных актах. Например, Правительство РФ утвердило 30 сентября 2016 г. «Регламент заключения международных договоров Российской Федерации по вопросам поощрения и защиты инвестиций»<sup>7</sup>, который является рамочным по отношению ко всем типовым соглашениям России с иностранными государствами. В рамках данного типового соглашения (по его форме и положениям) Россия подписывает международные со-

---

<sup>3</sup> Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15.07.1995 № 101-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 17.07.1995. № 29. Ст. 2757.

<sup>5</sup> Договор между Российской Федерацией и Эстонской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Подписан в г. Москве 26.01.1993) // Собрание законодательства РФ. 12.01.1998. № 2. Ст. 229.

<sup>6</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 N 146-ФЗ // Парламентская газета. № 224. 28.11.2001.

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 30.09.2016 N 992 «О заключении международных договоров Российской Федерации по вопросам поощрения и защиты инвестиций» // Собрание законодательства РФ. 10.10.2016. № 41. Ст. 5836.

глашения с иностранными государствами, максимальная степень общности сконцентрирована на уровне актов Правительства РФ. «Рамочные» акты высшего органа исполнительной власти РФ декларативно закрепляют в себе основные мотивы, цели, задачи международных договоров Российской Федерации.

Таким образом, пространственная конкретизация может существовать в различных формах. Влияние международных норм на национальное законодательство проявляется различным образом (например, при определении понятий, используемых в правовом акте, через толкование, определенных правовых норм, восполнение или преодоление пробелов в праве) (Halafjan, 2017). Однако прослеживается и обратная связь, когда отдельные положения национального законодательства государства конкретизируются в международных договорах (соглашениях). Ю.А. Тихомиров в одной из своих работ отметил, что международно-правовым нормам «присуща большая степень нормативной концентрации. Нормы-дефиниции, нормы-принципы, нормы-цели, коллизионные нормы, презумпции дают нормативную ориентацию национальным нормам, задавая направление регулирования. Международные нормы влияют преимущественно на диспозицию национальных норм. Выбор конкретных регуляторов остается за национальным законодательством» (Tikhomirov, 2002).

В данном случае нормы международного права являются ориентиром, задают рамки правового регулирования для национального законодательства, отдавая свободу в реализации и конкретизации каждому конкретному государству. Высокая степень общности, определяющая цели, мотивы правового акта, предметность и направленность правового регулирования, констатация общеизвестных терминов и фактов обеспечивают смысловое единство соподчиненных актов. При это соблюдается идеологический критерий конкретизации в национальных актах.

### **Законодательные формы иерархической конкретизации**

Иерархическая конкретизация существует на законодательном и подзаконном уровнях правового регулирования. Каждое государство обладает своей уникальной правовой системой, историей и культурой, которые и определяют то, каким образом решаются вопросы между федеральным центром и его субъектами (Senjakin, 2007; Strashun, 2000). В Конституции РФ (ст. ст. 71–73) упоминание о рамочных законах отсутствует. Однако примеры рамочного законодательства можно встретить в федеральном и региональном законодательстве.

В отечественной правовой системе «рамочное» законодательство на федеральном уровне может быть представлено в форме федерального конституционного закона, федерального закона, национальных программ, стратегий, где абстрактные нормы (типовые положения) конкретизируются в других феде-

---

ральных актах, например, федеральном законе. Конкретизация программы национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»<sup>8</sup>, Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»<sup>9</sup> проводится в ряде федеральных актов, а именно — в федеральных законах о федеральном бюджете на соответствующий период, ФЗ «О безопасности дорожного движения», ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и других.

«Рамочный» закон может конкретизироваться не только в соподчиненном законе, но и в актах органов исполнительной власти. Так, федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»<sup>10</sup> определяет основные положения дополнительной меры поддержки семей, имеющих детей, как материнский (семейный) капитал. На уровне Правительства РФ и профильных органов принимаются ведомственные акты, которые уточняют и дополняют ФЗ-№ 256. (Например, Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2020 г. № 474 «Об утверждении Правил осуществления ежемесячной выплаты семьям, имеющим право на материнский (семейный) капитал»<sup>11</sup>, Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 2 августа 2017 г. № 606н «Об утверждении Правил подачи заявления о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала и перечня документов, необходимых для реализации права распоряжения средствами материнского (семейного) капитала»<sup>12</sup>).

Создавая невидимые рамки правового регулирования, «рамочное» законодательство создает возможности для дальнейшей конкретизации, об этом либо напрямую делается запись в законе, либо данное положение вытекает исходя их сущности правоотношения. Границы «рамочного» законодательства могут

---

<sup>8</sup> Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (утв. президентом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 15) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Постановление Правительства РФ от 03.10.2013 № 864 «О федеральной целевой программе “Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах”» // Сборник законодательства РФ. 14.10.2013. № 41, ст. 5183.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // Российская газета. № 297. 31.12.2006.

<sup>11</sup> Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2020 г. № 474 «Об утверждении Правил осуществления ежемесячной выплаты семьям, имеющим право на материнский (семейный) капитал» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 2 августа 2017 г. № 606н «Об утверждении Правил подачи заявления о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала и перечня документов, необходимых для реализации права распоряжения средствами материнского (семейного) капитала» // СПС «КонсультантПлюс».

определяться уровнем политического, экономического, социального, исторического и культурного развития государства.

Начало 2020 года войдет в историю как период серьезной пандемии коронавирусной инфекции, затронувшей все сферы жизни нашего общества. Не исключение и область юриспруденции. Указом Президента Российской Федерации от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»<sup>13</sup> было предоставлено право высшим должностным лицам субъектов РФ определять систему ограничительных мер и иных мероприятий по нераспространению новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории соответствующего субъекта РФ.

Данный указ Президента РФ очертил общие рамки для дальнейшего регулирования вопросов на уровне субъектов РФ. С одной стороны, указ заложил основы правового регулирования мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, определил границы для дальнейшего регулирования вопросов на региональном уровне, а с другой — создал возможность субъектам РФ принимать и вносить изменения в существующие региональные акты с учетом положений данного указа, исходя из конкретных особенностей соответствующего региона, санитарно-эпидемиологической обстановки, особенностей распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в субъекте Российской Федерации. Несмотря на всю важность и значимость данного указа, он представляет интерес для юридической науки.

Благодаря определенной степени обобщенности и абстрактности, выбору направления правового регулирования на уровне указа Президента РФ, предоставляется возможность для принятия оперативных мер на уровне субъектов РФ. Благодаря выбору подобного средства правового регулирования, определенные на уровне указа Президента РФ ключевые послы в принятии обеспечительных мер детализируются, конкретизируются в законодательстве субъектов РФ.

Если рассмотреть с технико-юридической точки зрения, то можно проследить применение такого средства правового регулирования, как «неопределенность» (Vlasenko, 2014), сознательно создаваемую в целях «охвата» новых общественных отношений и конкретизации (Vlasenko, 2008) в последующем на уровне законодательства субъектов РФ. В данном случае проявляются не только юридические свойства конкретизации, но и временные, пространственные, социально-экономические, процедурные и идеологические. Ограничительные мероприятия могут быть реализованы в разные периоды времени в пределах

---

<sup>13</sup> Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Собрание законодательства РФ 06.04.2020. № 14 (часть I). Ст. 2082.

---

месяца, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в субъекте Российской Федерации. Подобная привязка является разумной и необходимой.

Подобную связь можно проследить на уровне совместного ведения Федерации и ее субъектов. Соотношение федеральных и региональных актов в правоприменительной практике вызывает много проблем, а также в доктрине много дискуссий. Проблемные моменты касаются воспроизводства (дублирования) в нормативно-правовых актах субъектов РФ норм Конституции РФ и федеральных законов. Существует мнение, что федеральные нормы дублируются в нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации для удобства пользования ими (Krohina, 2001).

Положения законов, актов министерств конкретизируются на уровне государственных, государственно-частных учреждений, корпораций. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ является «рамочным» законом по отношению ко всем государственным, государственно-частным юридическим лицам. Так, решением Совета директоров ПАО «Газпром» от 15 ноября 2016 года № 2846 была утверждена «Антикоррупционная политика ПАО «Газпром».

Если рассмотреть реализацию актов органов исполнительной власти в региональных подведомственных актах, то в доктрине этому вопросу посвящены работы о ведомственном правотворчестве. По мнению Ю.Г. Арзамасова, ключевой идеей в данном источнике является то, что ведомственное нормотворчество может осуществляться как на компетенционной, так и на делегированной основе (Arzamasov, 2003). Бошно С.В., Пытикова Т.А. делали вывод о том, что наиболее часто федеральными органами исполнительной власти используется такая форма ведомственных актов, как приказ, что объясняется «исторической преемственностью наиболее удобных и проверенных способов правового регулирования» (Boshno, et al., 2005). Корабельникова Ю.Л., Янин Ю.В. определяли, что процедура подготовки и издания законодательных актов является достаточно трудоемким процессом, именно нормотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти при наличии соответствующей компетенции позволяет достаточно оперативно должным образом урегулировать соответствующие общественные отношения (Korabel'nikova, et al., 2019).

Излишний формализм не позволяет субъектам определиться в выборе возможного варианта поведения. «Рамочное» законодательство способствует регулированию общественных отношений с учетом специфики соответствующих обстоятельств.

Развитие современных технологий обуславливает возникновение таких общественных отношений, правовое регулирование которых еще отсутствует. Как замечает Ю.А. Тихомиров, «законодательное регулирование «не успевает» за развитием отношений, служит средством их запоздалого регулирования, не оказывает опережающего воздействия» (Tikhomirov, 2015). В связи с этим оста-

ется актуальным вопрос об опережающем правотворчестве, которое в доктрине понимается авторами неоднозначно. Некоторые ученые считают его особым видом правотворчества, заключающемся в создании правовых норм, предметом регулирования которых являются ранее не урегулированные правом общественные отношения (Baranova, 2016). Другие же авторы полагают, что опережающее отражение действительности является одним из принципов правового регулирования (Tikhomirov, 2014; Baranov, 2017).

Опережающее правотворчество — это не просто правовое понятие или юридический термин, некий правотворческий инструмент, применение которого подразумевает особый риск. Опережающее правотворчество нельзя рассматривать в отрыве от стратегического планирования. Правовое регулирование в соответствии с целями и задачами стратегического регулирования может выступать в качестве примера опережающего правотворчества, например, закон Республики Марий Эл от 6 марта 2008 г. № 5-3 «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл» (Zaloilo, 2019).

В последнее время отдельные регионы нашей страны, такие как Волгоградская, Воронежская и Тамбовская области, Алтайский край, а также Краснодарский край, в порядке опережающего правотворчества стараются восполнить законодательные пробелы на уровне Федерации принятием актов о наделении органов исполнительной власти субъектов Федерации управленческими функциями в области охраны и использования лесных насаждений, которые расположены на землях сельхоз назначения. Но в правотворческой деятельности субъектов РФ нет общего решения по данному вопросу. Вышеперечисленные функции осуществляют либо органы сельского хозяйства, либо органы лесного хозяйства, либо органы в области использования природных ресурсов с входящими в них структурными подразделениями. А если бы данные полномочия были консолидированы в ведение одного органа управления, то это позволило бы обеспечить устойчивость землепользования, а также сохранить полезные функции насаждений.

В Алтайском крае имеется закон от 06.12.2017 № 95-ЗС «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Алтайского края»<sup>14</sup>, который не имеет аналогов на федеральном уровне, что говорит о наличии определенной самостоятельности и инициативности в сфере принятия местных законов, что нельзя не оценивать положительно, однако подобные законы на фоне общей картины составляют лишь меньшую часть.

Уже более 20 регионов в России имеют собственные законы «О пчеловодстве», которые предусматривают обязанности пчеловодов, а также регламентируют их права. Вместе с принятием Закона, например, Алтайского края от

---

<sup>14</sup> Закон Алтайского края от 6 декабря 2017 года № 95-ЗС «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Алтайского края»// СПС «КонсультантПлюс».

---

6 декабря 2010 года № 110-ЗС «О пчеловодстве»<sup>15</sup> были разработаны еще и кочевые карты, нормы размещения пасек и другие механизмы развития отрасли пчеловодства (Lel'ko, 2018). А в 2016 году утверждены федеральные «Ветеринарные правила содержания медоносных пчел в целях их воспроизводства, выращивания, реализации и использования для опыления сельскохозяйственных энтомофильных растений и получения продукции пчеловодства». Они устанавливают требования к условиям содержания гражданами и юридическими лицами медоносных пчел в целях их воспроизводства, выращивания, реализации и использования для опыления сельскохозяйственных энтомофильных растений и получения продукции пчеловодства, а также требования к осуществлению мероприятий по карантинированию пчел, обязательным профилактическим мероприятиям и диагностическим исследованиям пчел<sup>16</sup>.

«Рамочное» законодательство может существовать и на уровне актов главы субъектов РФ, когда они конкретизируются в актах региональных министерств, ведомств, например, Указ Губернатора Алтайского края «Об утверждении Положения о Министерстве строительства, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства Алтайского края» от 8 декабря 2016 года<sup>17</sup> является рамочным актом, поскольку он утверждает структуру и основные полномочия профильного регионального министерства. Но региональные акты могут конкретизироваться и иных региональных актах. Если рассмотреть Приказ Минрегионразвития Республики Алтай от 17.06.2019 № 301-Д «Об утверждении Порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их отдельного накопления) на территории Республики Алтай и признании утратившим силу приказа Министерства регионального развития Республики Алтай от 30 октября 2017 года № 447-Д»<sup>18</sup>, то можно увидеть, что его основные положения конкретизируются в приказе Комитета по тарифам Республики Алтай от 17.08.2018 № 55-ВД «Об установлении нормативов накопления твердых коммунальных

---

<sup>15</sup> Закон Алтайского края от 6 декабря 2010 года № 110-ЗС «О пчеловодстве» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Приказ Минсельхоза России от 19.05.2016 № 194 «Об утверждении Ветеринарных правил содержания медоносных пчел в целях их воспроизводства, выращивания, реализации и использования для опыления сельскохозяйственных энтомофильных растений и получения продукции пчеловодства» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 36. 05.09.2016 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Указ Губернатора Алтайского края «Об утверждении Положения о Министерстве строительства, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства Алтайского края» от 8 декабря 2016 года // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Приказ Минрегионразвития Республики Алтай от 17.06.2019 № 301-Д «Об утверждении Порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их отдельного накопления) на территории Республики Алтай и признании утратившим силу приказа Министерства регионального развития Республики Алтай от 30 октября 2017 года № 447-Д» // СПС «КонсультантПлюс».

отходов на территории Республики Алтай и признании утратившими силу некоторых приказов Комитета по тарифам Республики Алтай»<sup>19</sup>.

С другой стороны, региональные акты могут конкретизироваться и на уровне региональных предприятий, организаций, корпораций. В Постановлении Правительства Алтайского края от 31.07.2019 № 297 «Об утверждении государственной программы Алтайского края «Обеспечение населения Алтайского края жилищно-коммунальными услугами»<sup>20</sup> дана характеристика текущего состояния газоснабжения и газификации Алтайского края, эти положения конкретизируются на уровне региональных учреждений, например, в стандартах АО «Газпром газораспределение».

Возможна и обратная связь, акты региональных органов могут конкретизироваться в актах главы субъекта РФ, например, Постановление Правительства АК от 16.10.2018 № 392 «Об органах исполнительной власти Алтайского края»<sup>21</sup> является «рамочным» законом по отношению к Указу Губернатора АК «Об утверждении Положения об инспекции финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок Алтайского края» от 13 ноября 2018 года<sup>22</sup>.

Также можно выделить муниципальный уровень «рамочного» закона. Он будет рассматриваться по тому же принципу, как и региональный.

### Заключение

Законодательные формы конкретизации существуют на разных уровнях правового регулирования. «Неопределенность», существующая в рамочном законодательстве, с помощью конкретизации позволяет сбалансировать процесс правового регулирования. Уровень неопределенности в «рамочном» законодательстве может быть различным, представляется, что он зависит от объема и содержания регулируемых общественных отношений. Дальнейшее развитие правовая норма приобретает благодаря конкретизации. Границы конкретизации должны учитывать временные, социально-экономические, процедурные, идеологические и иные критерии. Конкретизация способствует детальной регламентации «рамочного» законодательства, восполнению пробелов.

В рамках международного правового регулирования «рамочным» может выступать как международный акт, там и национальный. Положения междуна-

---

<sup>19</sup> Комитета по тарифам Республики Алтай от 17.08.2018 № 55-ВД «Об установлении нормативов накопления твердых коммунальных отходов на территории Республики Алтай и признании утратившими силу некоторых приказов Комитета по тарифам Республики Алтай» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> Постановление Правительства Алтайского края от 31.07.2019 № 297 «Об утверждении государственной программы Алтайского края «Обеспечение населения Алтайского края жилищно-коммунальными услугами» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> Постановление Правительства Алтайского края от 16.10.2018 № 392 «Об органах исполнительной власти Алтайского края» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>22</sup> Указ Губернатора АК «Об утверждении Положения об инспекции финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок Алтайского края» от 13 ноября 2018 года // СПС «КонсультантПлюс».

---

родного акта могут конкретизироваться в национальном законодательстве при условии ратификации. А также положения национального законодательства могут раскрываться в международных договорах (соглашениях).

В федеральном законодательстве также существуют «рамочные» акты. Типовые положения из федеральных законов, федеральных конституционных законов могут конкретизироваться в других актах: федеральных законах, актах министерств (ведомств), региональных актах, актах государственных корпораций (предприятий), а также акты Правительства РФ и профильных министерств (ведомств) могут выступать «рамочными».

«Рамочное» законодательство существует и на уровне субъектов Российской Федерации. Региональные акты могут быть «рамочными» по отношению к федеральным актам, в силу опережающего правотворческого развития. Региональные акты могут быть «рамочными» по отношению и к другим региональным актам и актам региональных предприятий. Аналогично и акты главы региона могут иметь признаки рамочного акта. Региональные органы власти формально имеют широкие полномочия по принятию законов, в том числе и в сфере исключительного ведения, однако на практике придерживаются политики преимущественной конкретизации федерального законодательства и не так часто принимают законы по вопросам исключительного ведения.

Право на опережающее нормотворчество будет иметь практическое значение, когда решится проблема неопределенности границ правового регулирования субъектов Российской Федерации. Так, согласно п. 1 ст. 12 Федерального закона от 26.06.1999 г. № 119-ФЗ (на данный момент утратил силу, однако указанное положение является актуальным и для современного законодательства, коррелирует ныне вступившему в силу федеральному закону) по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, «издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти».

«Рамочное» законодательство определяет общие рамки правового акта для дальнейшего регулирования общественных отношений. С одной стороны, оно определяет основы правового регулирования, а с другой — создает возможность дифференциации соподчиненных актов, исходя из конкретных особенностей общественных отношений. Благодаря определенной степени обобщенности и абстрактности, выбору направления правового регулирования на уровне закона предоставляется возможность для принятия оперативных мер на уровне субъектов РФ. Ключевые положения «рамочного» закона конкретизируются в законодательстве соподчиненных актов.

Законодатель вправе принимать предписания, очерчивающие границы правового регулирования с помощью высокой степени абстракции в целях «охвата» новых общественных отношений и конкретизации на последующем уровне правового регулирования с учетом определенных критериев. Гибкая форма правового регулирования путем абстрактного способа формулирования норм права используется в рамочных актах, что открывает новые возможности для эффективного правового регулирования.

### References / Библиографический список

- Alekseev, S.S. (1981) *Obshchaya teoriya prava: v 2 t.* [General theory of law: in 2 volumes]. Т. I. Moscow, Yuridicheskaya literature Publ. (in Russian).  
*Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. Т. I. М.: Юрид. лит., 1981. 361 с.
- Arzamasov, Ju.G. (2003) Vedomstvennoe normotvorchestvo: ponyatie i funkcii. [Departmental rule-making: concept and functions]. *Public Administration*. 4(24), 120–123. (in Russian).  
*Арзамасов Ю.Г.* Ведомственное нормотворчество: понятие и функции // Государственная служба. 2003. № 4(24). С. 120–123.
- Baranov, V.M. (2017) *Ocherki tehniki pravotvorchestva. Izbrannye trudy: monografija.* [Essays on the technology of lawmaking. Selected Works: Monograph]. Moscow, Justice Publ. (in Russian).  
*Баранов В.М.* Очерки техники правотворчества. Избранные труды: монография. М.: Юстиция, 2017. 585 с.
- Baranova, M.V. (2016) Anticipatory law-making in the legal system of modernity. *Bulletin of the Saratov State Law Academy*. (1), 43–45. (in Russian).  
*Баранова М.В.* (2016) Опережающее правотворчество в правовой системе современности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. № 1. 2016. С. 43–45.
- Boshno, S.V., Pytikova, T.A. (2005) Prikaz: normativnyi ili pravoprimeritel'nyi akt? [Order: regulatory or enforcement act?]. *Lawyer*. (10), 10–12. (in Russian).  
*Бошно С. В., Пытикова Т.А.* Приказ: нормативный или правоприменительный акт? // Юрист. 2005. № 10. С. 10–12.
- Cherdancev, A.F. (1974) *Pravovoe regulirovanie i konkretizaciya prava.* [Legal regulation and concretization of law]. *Application of Soviet law: Collection of articles*. Sverdlovsk, 15–37. (in Russian).  
*Черданцев А.Ф.* Правовое регулирование и конкретизация права // Применение советского права: Сборник статей. Свердловск, 1974. С. 15–37.
- Efremova, T.F. (2000) *Novyi slovar' russkogo yazyka. Tolkovo-slovoobrazovatel'nyj.* [The new dictionary of the Russian language. Interpretative and word-building]. Moscow, Russkii yazyk Publ. (in Russian).  
*Ефремова, Т.Ф.* Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М.: Русский язык, 2000. 1232 с.
- Halafjan, R.M. (2017) Ispol'zovanie mezhdunarodnyh norm v kachestve sredstva obespecheniya pravovogo kachestva normativnyh pravovyh aktov Rossiiskoi Federatsii [The use of international norms as a means of ensuring legal quality of regulatory legal acts of the Russian Federation]. *Bulletin of the Institute of Legislation and Legal Information. M.M. Speransky*. 1 (42), 29–37. (in Russian).

- 
- Халафян Р.М.* Использование международных норм в качестве средства обеспечения правового качества нормативных правовых актов российской федерации // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. 2017. № 1 (42). С. 29–37.
- Knut, L. (2011) Constitutional and legal protection of the right to food worldwide, available at: [https://en.wikipedia.org/wiki/Framework\\_law](https://en.wikipedia.org/wiki/Framework_law). (Accessed 01.06.2020).
- Korabelnikova, Ju.L., Janin, Ju.V. (2019) The role of departmental rulemaking in state lawmaking. *Academic Thought*. 1 (6), 55–58. (in Russian).  
*Коробельникова Ю.Л., Янин Ю.В.* Роль ведомственного нормотворчества в государственном правотворчестве // Академическая мысль. 2019. № 1 (6). С. 55–58.
- Krokhina, Yu. A. (2001) Legislative process concerning budgetary sector in the subjects of Russian Federation. *Journal of Russian Law*. 5, 70–77. (in Russian).  
*Крохина Ю.А.* (2001) Правотворчество субъектов Российской Федерации в бюджетной сфере // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 70–77.
- Lazarev, V.V. (2018) *Probely v prave i puti ih ustraneniya*. [Gaps in law and ways to address them]. Moscow, Norma Publ. (in Russian).  
*Лазарев В.В.* Пробелы в праве и пути их устранения. М.: Норма, 2018. 184 с.
- Poduzova, E.B. (2017) Framework Contract (Contract with Open Terms and Conditions): The First Results of the Civil Law Reform. *Lex Russica*. 6 (127), 116–128. (in Russian).  
*Подузова Е.Б.* Рамочный договор (договор с открытыми условиями): первые итоги реформы гражданского права // Lex Russica (Русский закон). 2017. № 6 (127). С. 116–128.
- Polenina S.V. (1996) *Zakonotvorchestvo v Rossiiskoi Federacii* [Lawmaking in the Russian Federation]. Moscow, The Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences Publ. (in Russian).  
*Поленина С.В.* Законотворчество в Российской Федерации. М.: Институт государства и права РАН, 1996. 146 с.
- Senjakin, I. N. (2007) *Federalizm kak princip rossiiskogo zakonodatel'stva*. [Federalism as a principle of Russian law]. Saratov: Saratov State Academy of Law Publ. (in Russian).  
*Сенякин И.Н.* Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов: Саратовская гос. акад. права. 2007. 502с.
- Sivickij, V.A. (2008) Teoreticheskaya model' edinogo normativnogo pravovogo (mnogostupenchatogo) akta kak sposoba konkretizacii norm sily zakona [Theoretical model of a unified normative legal (multistage) act as a way to concretize the rule of law]. *Specification of legislation as a technical and legal method of rule-making, interpretive, law enforcement practice: Materials of the International Symposium (Gelendzhik, September 27–28, 2007)*. Nizhny Novgorod: Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 172–128. (in Russian).  
*Сивицкий В.А.* Теоретическая модель единого нормативного правового (многоступенчатого) акта как способа конкретизации норм силы закона // Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики: Материалы Международного симпозиума (Геленджик, 27–28 сентября 2007 года). Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России. 2008. С. 172–188.
- Strashun, B.A. (ed.) (2000) *Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran*. [Constitutional (state) law of foreign countries]. General Part. Moscow, BEK Publ. (in Russian).  
Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Часть общая. Отв. ред. Страшун Б.А. М.: БЕК, 2000. 784 с.

- Suharev, A.Ja., Krutskih, V.E. (eds.) (2002) *Bol'shoi juridicheskii slovar'* [Big law dictionary]. Moscow, INFRA-M Publ. (in Russian).  
Большой юридический словарь. Под ред. Сухарева А.Я., Крутских В.Е. 2. изд, перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2002. 703 с.
- Symanyuk, N.V. (2014) Evolution and Forms of the Constitutional-Law Regulation of the Procedure of Distribution of Jurisdictions in the Federal Systems of Russia and Germany. *Russian Law: education, practice, researches*. 2 (83), 108–113. (in Russian).  
Сьманюк Н.В. Эволюция и формы конституционно-правового регулирования порядка распределения компетенции в федеративных системах России и Германии // Российское право: образование, практика, наука. 2014. № 2 (83). С. 108–113. (in Russian).
- Tikhomirov, Yu.A. (2002) International law acts: nature and methods of influence. *Journal of Russian Law*. (1), 101–111. (in Russian).  
Тихомиров Ю.А. Международные правовые акты: природа и способы влияния // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 101–111.
- Tikhomirov, Yu.A., (2015) Metodologija analiza i ocenki riskov v zakonodatel'noj dejatel'nosti. [Methodology of analysis and risk assessment in legislative activity]. *Legal Technology*. 9, 49–52. (in Russian).  
Тихомиров Ю.А. Методология анализа и оценки рисков в законодательной деятельности // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 49–52.
- Tikhomirov, Y.A., Rafalyuk, E.E., Khludeneva, N.I. (eds.), (2014) *Legal models and reality: monograph*. O.A. Akopyan, N.V. Vlasova, S.A. Gracheva etc; Moscow, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation: INFRA-M Publ. (in Russian).  
Правовые модели и реальность: монография / О.А. Акопян, Н.В. Власова, С.А. Грачева и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014. XIV. 280 с.
- Tolstik, V.A. (2008) K voprosu o zavisimosti mezhdru stepen'yu konkretizacii norm prava i ierarhie istochnikov prava [On the issue of relationship between degree of concretization of the norms of law and hierarchy of sources of law]. *Specification of legislation as a technical and legal method of rule-making, interpretive, law enforcement practice: Materials of the International Symposium (Gelendzhik, September 27–28, 2007)*. Nizhny Novgorod: Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 117–126. (in Russian).  
Толстик В.А. К вопросу о зависимости между степенью конкретизации норм права и иерархией источников права // Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики: Материалы Международного симпозиума (Геленджик, 27–28 сентября 2007 года). Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России. 2008. С. 117–126.
- Vengerov, A.B. (1970) Konstitucionnyi kontrol' v SSSR [Constitutional control in the USSR]. *Jurisprudence*. 3. 32–35. (in Russian).  
Венгеров А.Б. Конституционный контроль в СССР // Правоведение. 1970. № 3. С. 32–35.
- Vlasenko, N.A. (2008) Konkretizaciya v prave: priroda i puti issledovaniya. Konkretizaciya zakonodatel'stva kak tehniko-juridicheskij priem normotvorcheskoj, interpretacionnoj, pravoprimeritel'noj praktiki: Materialy Mezhdunarodnogo simpoziuma [Concretization in law: the nature and ways of research. *Concretization of legislation as a technical and legal technique of norm-setting, interpretation, law enforcement practice*]. *Materials of the International Symposium (Gelendzhik, September 27–28, 2007)*. Nizhny Novgorod, Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 57–68. (in Russian).

- 
- Власенко Н.А.* Конкретизация в праве: природа и пути исследования. Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики // Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики: Материалы Международного симпозиума (Геленджик, 27–28 сентября 2007 года). Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России. 2008. С. 57–68.
- Vlasenko, N.A. (2013) Uncertainty in law: nature and forms of expression. *Journal of Russian Law*. 2 (194), 32–44. (in Russian).
- Власенко Н.А.* Неопределенность в праве: природа и формы выражения // Журнал российского права. № 2 (194). 2013. С. 32–44.
- Vlasenko, N.A. (2014) Concretization in Law: Methodological Basics of Research. *Journal of Russian Law*. 7 (211), 60–75. (in Russian).
- Власенко Н.А.* Конкретизация в праве: методологические основы исследования // Журнал российского права. № 7 (211). 2014. С. 60–75.
- Vlasenko, N.A. (2014) *Razumność i opredelennost' v pravovom regulirovanii. [Reasonableness and certainty in legal regulation]*. Moscow. INFRA-M Publ. (in Russian).
- Власенко Н.А.* Разумность и определенность в правовом регулировании. Москва: ИНФРА-М. 2014. 154 с.
- Voplenko, N.N. (1976) *Oficial'noe tolkovanie norm prava [The official interpretation of the rule of law]*. Moscow, Yuridicheskaya literature Publ. (in Russian).
- Официальное толкование норм права / Вопленко Н.Н. М.: Юрид. лит, 1976. 118 с.
- Zaloilo, M.V. (2019) Anticipatory nature of law-making and the problem of synchronization of legal regulation. *Journal of Russian Law*. (9), 20–29. (in Russian).
- Залоило М.В.* Опережающий характер правотворчества и проблема синхронизации правового регулирования // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 20–29.
- Zaloilo, M.V. (2014) Limits and technique of concretization of legal rules in lawmaking. *Journal of Russian Law*. (11), 34–41. (in Russian).
- Залоило М.В.* Пределы и техника конкретизации юридических норм в правотворчестве // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 34–41.
- Zaloilo, M.V. (2012) Law-enforcement Concretization of legal norms. *Journal of Russian Law*. (8), 50–56. (in Russian).
- Залоило М.В.* Правоприменительная конкретизация юридических норм // Журнал российского права. 2012. № 8. С. 50–56.

**Об авторе:**

*Довгань Ксения* — кандидат юридических наук, доцент, Академия труда и социальных отношений; 119454, г. Москва, ул. Лобачевского, д. 90

**ORCID ID: 0000-0003-4614-1936**

*e-mail:* dok2122@bk.ru

