

УДК 342.5

DOI: 10.19073/2658-7602-2022-19-3-233-244

EDN: IKECFY

*Оригинальная научная статья*

Развитие рамочного правового регулирования в области разграничения предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов

К. Е. Довгань *Алтайский государственный университет, Барнаул, Российская Федерация*✉ dok.2122@bk.ru

Аннотация. Проведен анализ отдельных нормативно-правовых актов, регламентирующих вопросы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, с точки зрения юридической техники, в частности наличия элементов рамочного правового регулирования. Отдельные аспекты последнего рассмотрены с позиции конституционного права. Целью настоящего исследования является изучение юридической техники, инструментария рамочного правового регулирования. Механизм рамочного правового регулирования существует в области разграничения предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти и ее субъектов. С точки зрения юридической техники, его признаки прослеживаются в законодательстве СССР, однако концептуальные изменения в развитии федеративных отношений начали происходить в конце XX в. Анализ нормативно-правовых актов, которые были подписаны до всенародного голосования по принятию Конституции РФ, имеет существенное значение в процессе определения юридического инструментария, который использовал законодатель при регулировании федеративных отношений в Российской Федерации. Нормативные правовые акты, в том числе Федеративный договор, имели важное значение в процессе централизации государственной власти нашей страны, способствовали недопущению выхода автономных союзных республик РСФСР из ее состава. Федеративный договор обладает определенными особенностями: с технико-юридической стороны в тексте встречается полисемия, относительно-определенные нормы, создающие неопределенность в правовом регулировании, однако в некоторых договорах присутствует условие о дальнейшей конкретизации правоотношений, что позволяет учесть местные особенности регионов в дальнейшем правовом регулировании. В государствах взаимоотношение между федеральными органами власти и субъектами федерации является важным, прежде всего в целях осуществления функций государства. С точки зрения методологической концепции историзма представляется возможность исследовать развитие юридических средств рамочного правового регулирования, которые были заложены при формировании и становлении федеративных отношений в России. По результатам исследования выявлены отдельные проблемы, а также сделаны обобщающие выводы.

Ключевые слова: рамочное правовое регулирование; рамочное законодательство; основы законодательства; неопределенность; полисемия; юридическая техника.

Для цитирования: Довгань К. Е. Развитие рамочного правового регулирования в области разграничения предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов // Сибирское юридическое обозрение. 2022. Т. 19, № 3. С. 233–244. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2022-19-3-233-244>. EDN: <https://elibrary.ru/ikecfy>

Original scientific article

The Development of Framework Legal Regulation in the Field of Delimitation of Subjects of Jurisdiction and Powers of Federal Government Bodies of the Russian Federation and Its Subjects

K. E. Dovgan 

Altai State University, Barnaul, Russian Federation

✉ dok.2122@bk.ru

Abstract. The article analyzes individual legal acts regulating the issues of delimitation of the jurisdiction and powers of the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation in terms of legal technique, in particular, the presence of elements of a framework legal regulation. Separate aspects of framework legal regulation from the point of view of constitutional law, the purpose of this study is to study the legal technique, tools of framework legal regulation. The mechanism of framework legal regulation exists in the field of delimitation of the subjects of jurisdiction and powers of federal government bodies and its subjects. From the point of view of legal technique, signs of framework legal regulation can be traced in the legislation of the USSR, however, conceptual changes in the development of federal relations began to occur at the end of the 20th century. An analysis of the legal acts that were signed before the popular vote on the adoption of the Constitution of the Russian Federation is essential in the process of determining the legal tools that the legislator used in regulating federal relations in the Russian Federation. Regulatory legal acts, including the Federal Treaty, were of great importance in the process of centralization of state power in our country, contributed to preventing the withdrawal of the autonomous union republics of the RSFSR from its composition. The Federal Treaty has certain features, on the technical and legal side, the text contains polysemy, relatively certain norms that create uncertainty in legal regulation, on the one hand, and on the other hand, in some Treaties there is a condition for further specification of legal relations, which allows taking into account the local features of the regions in further legal regulation. In complex states, the relationship between federal authorities and subjects of the federation is important, first of all, in order to carry out the functions of the state. From the point of view of the methodological concept of historicism, it is possible to explore the development of legal means of framework legal regulation, which were laid down during the formation and development of federal relations in Russia. Based on the results of the study, certain problems were identified, as well as generalizing conclusions were made.

Keywords: framework legal regulation; framework legislation; fundamentals of legislation; uncertainty; polysemy; legal technique.

For citation: Dovgan K. E. The Development of Framework Legal Regulation in the Field of Delimitation of Subjects of Jurisdiction and Powers of Federal Government Bodies of the Russian Federation and Its Subjects. *Siberian Law Review*. 2022;19(3):233-244. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2022-19-3-233-244>. EDN: <https://elibrary.ru/ikecfy> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Концепция нормативного правового регулирования является одной из базовых в теории государства и права. Рамочное правовое регулирование выступает элементом нормативного правового регулирования, за-

дачей которого является создание условий для установления (в том числе изменения или прекращения) прав и обязанностей субъектов права в целях дальнейшей конкретизации правоотношений на последующих уровнях правового регулирования.

**РАМОЧНОЕ
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ:
ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ**

Отдельные аспекты рамочного правового регулирования, но с точки зрения конституционного права, затрагивались в работах Б. С. Крылова, А. Н. Кокотова, В. В. Невинского, В. А. Черепанова, Т. Я. Хабриевой, И. М. Умновой и многих других. Целью же настоящего исследования является изучение его юридической техники, инструментария.

Немецкое правоведение рамочный закон считает базовым, переводя как “Basic Law for the Federal Republic of Germany”. В других европейских странах вопрос о качестве законодательства решается рамочным способом, например, путем утверждения рамочной концепции качества законодательства [1].

В Большом юридическом словаре сказано, что рамочные законы (скелетные законы, или законы-рамки) регламентируют лишь общие принципы регулирования какой-либо области¹.

Неопределенность как средство правового регулирования используется законодателем, когда он не считает возможным детально урегулировать правовые отношения, формулируя лишь общее, ключевое положение в норме, считает Н. А. Власенко [2, с. 43]. По мнению Т. Н. Назаренко правовая неопределенность может использоваться и как средство правового регулирования и как дефект права, в том числе присутствует и в рамочном законодательстве². А. В. Демин предлагает рассматривать неопределенность как «прием юридической техники» [3, с. 7]. Н. А. Власенко отмечает, что правовая неопределенность выражается в относительно-определенных нормах [2, с. 45]. В связи с этим

представляется, что полисемия как многозначность слов и словосочетаний в нормативных правовых актах создает правовую неопределенность и содержится в относительно-определенных нормах.

Причины появления правовой неопределенности разные [4, с. 18]. В государствах взаимоотношение между федеральными органами власти и субъектами федерации важно прежде всего для осуществления функций государства. С точки зрения методологической концепции историзма представляется возможность исследовать развитие юридических средств рамочного правового регулирования, которые были заложены при формировании и становлении федеративных отношений в России.

С точки зрения юридической техники признаки рамочного правового регулирования прослеживаются в законодательстве СССР. Однако концептуальные изменения в развитии федеративных отношений начали происходить в конце XX в. Процесс становления рамочного правового регулирования (далее – РПР) условно можно разделить на три периода: во-первых, до подписания Федеративного договора; во-вторых, в период реализации Федеративного договора; в-третьих, после принятия Конституции Российской Федерации.

Отвечая на вопрос, почему периодизация зависит от срока принятия Федеративного договора, стоит отметить, что он является одним из основных источников, закрепляющих процесс развития федеративных отношений в России. Изучение состояния законодательства, анализ технико-юридических средств до и после принятия Федеративного договора позволяют оценить признаки и элементы РПР.

¹ Большой юридический словарь // Словари, энциклопедии и справочники – Slovar.cc. URL: <https://slovar.cc/pravo/slovar/2465244.html>

² Назаренко Т. Н. Неопределенность в российском праве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 227 с.

**СТАНОВЛЕНИЕ РАМОЧНОГО
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
В ДЕКЛАРАЦИИ О ГОСУДАРСТВЕННОМ
СУВЕРЕНИТЕТЕ РОССИЙСКОЙ
СОВЕТСКОЙ ФЕДЕРАТИВНОЙ
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Распад СССР создавал угрозу децентрализации территориального устройства РСФСР, что обусловило необходимость принятия особого нормативного правового акта, который бы создал прочный централизованный союз органов власти разных уровней. До принятия Конституции РФ таких попыток было несколько, однако существенную роль сыграл Федеративный договор³.

В пункте 9 Декларации о государственном суверенитете РСФСР, где рамочно определялись границы компетенции субъектов, входящих в ее состав, указывается на расширение объема их полномочий⁴. С точки зрения пределов нормативного правового регулирования Декларация о государственном суверенитете РСФСР расширяет границы правового регулирования полномочий субъектов РСФСР, делегируя конкретизацию отдельным нормативным правовым актом РСФСР. Получается, что законодатель, используя неопределенность как средство, определяет пределы сферы правового регулирования, а также говорит о необходимости дальнейшей конкретизации правоотношений, однако, пока соответствующие конкретизирующие акты не приняты, будет существовать пробел в законодательстве.

В проекте Федеративного договора Комиссии по национально-государственному устройству от 16 сентября 1990 г. также существовала неопределенность в определении компетенции субъектов

Федерации, отмечают Д. Н. Шевелев, А. Г. Мельник [5, с. 98].

Процесс правового регулирования зависит от становления и развития федерализма в государстве [6, с. 117]. Форма государства влияет на процесс взаимодействия центральных и региональных органов, степень централизации решения «вопросов жизнедеятельности населения» и т. д. [7, с. 412] В. В. Невинский отмечает факторы, влияющие на становление и укрепление «механизма федеративных отношений»: 1) обновление «советской модели общественной и государственной жизни»; 2) противоречия политических и экономических сил; 3) изменение государственного устройства России и решение вопроса о ее суверенитете; 4) усиление децентрализации [7, с. 415].

Б. С. Крылов считает, что подписание Федеративного договора сыграло особую роль в процессе недопущения распада России и «ввело отношения между Федерацией и ее составными частями в правовые границы единого государства» [8, с. 57]. Однако, Д. Н. Шевелев, А. Г. Мельник отмечают, что обсуждение Федеративного договора в атмосфере социально-политической напряженности носило характер «политического торга» [5, с. 98].

**РАМОЧНЫЕ СРЕДСТВА
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
В ФЕДЕРАТИВНОМ ДОГОВОРЕ**

Развитие рамочного правового регулирования стоит рассмотреть на примере Федеративного договора. Он действовал до принятия Конституции РФ и определял вопросы ведения органов государственной власти РФ и ее республик.

³ Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации : федератив. договор от 31 марта 1992 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики : декларация Съезда нар. депутатов РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 // Ведомости Съезда нар. депутатов РСФСР и Верхов. Совета РСФСР. 1990. № 2, ст. 22.

Б. С. Крылов пишет: «Федеративный договор – общее условное название трех договоров о разграничении предметов ведения и полномочий» [8, с. 57] между федеральными органами и республиками (за исключением республики Татарстан, Чечено-Ингушской Республики). В дальнейшем Федеративный договор был включен в Конституцию РСФСР в качестве приложения. И, как утверждает В. В. Невинский, на 1996 г. был подписан 21 договор с субъектами РФ [7, с. 415], в последующем их количество менялось по различным причинам.

Логико-языковые составляющие имеют важное значение в процессе осуществления юридической регламентации общественных отношений. Представляется важной точка зрения О. В. Шестак, согласно которой динамика правоотношений изменяет границы терминологического аппарата, наполняется новым содержанием⁵. Так, в п. 1 ст. 2 Федеративного договора встречается полисемия, например, «обеспечение соответствия конституций и законов республик», «разграничение государственной собственности», «общие вопросы воспитания», «установление общих принципов налогообложения», «установление общих принципов организации местного самоуправления» и другие. Многозначность данных словосочетаний расширяет объект и предмет правового регулирования, лишь очерчивая их возможные границы.

Далее в п. 2. ст. 2 сказано: «федеральные органы государственной власти Российской Федерации издают Основы

законодательства, в соответствии с которыми органы власти республик в составе Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных правовых актов». Конкретизация должна осуществляться в Основах законодательства, законах и иных нормативных актах. В связи с этим Основы законодательства признавались источником права, принимались в целях урегулирования общих вопросов правоотношений, в соответствии с которыми осуществлялось правовое регулирование в республиках России.

Основы законодательства известны с советского периода, когда они представляли собой кодифицированный нормативный правовой акт, включающий основные положения и принципы правового регулирования соответствующей группы правоотношений.

Т. Я. Хабриева считает целесообразным регламентацию в современных условиях отдельных вопросов совместного ведения РФ и ее субъектов в форме основ законодательства, предполагающих дальнейшую конкретизацию [9, с. 36].

В целом, договоры Российской Федерации⁶ носят рамочный характер, содержат достаточно общие, относительно определенные нормы, в тексте встречается полисемия. Б. С. Крылов отмечал границы правового регулирования, а именно Федеративным договором «впервые в стране были намечены границы разграничения полномочий» РФ и ее субъектов [8, с. 59].

⁵ Шестак О. В. Полисемия терминов медицинских наук : дис. ... канд. филол. наук. Краснодар, 2000. С. 44.

⁶ *О разграничении* предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан : договор Рос. Федерации и Респ. Башкортостан от 3 авг. 1994 г. ; *О разграничении* предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан : договор Рос. Федерации и Респ. Татарстан от 15 февр. 1994 г. ; *О разграничении* предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики : договор между Рос. Федерацией и Кабардино-Балкарской Респ. от 1 июля 1994 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Лишь в некоторых договорах⁷ содержатся положения о дальнейшей конкретизации, принятии федеральных законов, определяющих общие основы, в соответствии с которыми субъект РФ будет осуществлять правовое регулирование с учетом местных особенностей либо заключать дополнительные соглашения. Учет местных особенностей для развития правового регулирования закреплялся в преамбулах.

Таким образом, Федеративный договор обладает особенностями, с технико-юридической стороны в тексте встречается полисемия, относительно-определенные нормы создают неопределенность в правовом регулировании, но в некоторых актах присутствует условие о дальнейшей конкретизации правоотношений, что позволяет учесть местные особенности регионов в последующем правовом регулировании.

ПОСЛЕДУЮЩЕЕ РАЗВИТИЕ РАМОЧНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Договорное перераспределение компетенции способствует гибкости правового регулирования [10, с. 40], в том числе согласованию федерального и регионального законодательства, является средством преодоления коллизий в правовом регулировании. Однако, содержание Конституции РФ по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий отличалось от Федеративного договора, закрепляя ос-

новные вопросы рассматриваемой проблематики в ст.ст. 71–73.

До 2003 г. в России действовал Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»⁸ (далее – ФЗ № 119), ст. 12 регулировала полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, где содержатся признаки элементов рамочного правового регулирования. Так, по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издавались федеральные законы, при этом подчеркивалось, что такие законы должны определять «основы (общие принципы) правового регулирования», «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». Развивая дискуссию относительно вышеупомянутого понятия «основы (общие принципы) правового регулирования», А. Н. Чертков отмечал: «Федеральный законодатель устанавливает основные, принципиальные положения в сфере совместного ведения, которые обязаны соблюдать и законодательные органы субъектов Федерации. Последние имеют

⁷ *О разграничении* предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики ... ; *О разграничении* предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Саха (Якутия) : договор между Рос. Федерацией и Респ. Саха (Якутия) от 29 июня 1995 г. ; *О разграничении* предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Удмуртской Республики : договор от 17 окт. 1995 г. ; *О разграничении* предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чувашской Республики : договор между Рос. Федерацией и Чуваш. Респ. от 27 мая 1996 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ *О принципах и порядке разграничения* предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3176.

возможность конкретизации этих положений в своем законодательстве исходя из региональной специфики» [11, с. 103].

А. В. Безруков, А. Н. Кокотов в качестве поводов для принятия данного закона отметили следующее: противоречия внутри федеративных отношений, пробелы законодательства, «отсутствие механизма учета интересов субъектов федерации» [12, с. 32]. И. Н. Барциц утверждал, что ФЗ № 119 закрепил цели Федеративных договоров, а именно конкретизацию положений ст.ст. 72–73 Конституции РФ [10, с. 41].

Представляется, что понятие «основы (общие принципы) правового регулирования» в ФЗ № 119 предполагало принятие на уровне РФ рамочных нормативных правовых актов, дополнительная конкретизация которых осуществлялась со стороны законодателя соответствующего субъекта РФ с учетом местных особенностей. Федеральный законодатель определяет пределы сферы правового регулирования (рамки). Однако, как отмечает С. В. Нарутто, излишняя детализация в федеральных актах способствует уменьшению правосубъектности органов государственной власти субъектов РФ [13, с. 12].

После принятия Конституции РФ вопрос о разграничении предметов ведения РФ и ее субъектов стал одним из центральных и остро обсуждаемым. С. В. Нарутто видит неоднородность в развитии федеративных отношений в России [13, с. 12]. А. Н. Кокотов, С. В. Нарутто, В. В. Невинский отмечали усиление централизации в осуществлении правового регулирования по вопросам совместного ведения [7; 13; 14]. Результатом этого стали реформы, в том числе компетенционная реформа.

Реформа 2003–2005 гг. изменила модель федеративных отношений, «раз-

граничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами», создав «дифференцированную модель» «разграничения компетенции путем распределения законодательных и исполнительных полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации» [15, с. 34]. В рамках совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (по ст. 72 Конституции РФ) были разграничены две сферы регулирования: совместная и рамочная, пишет С. В. Полеина, цитируя Т. В. Бережную. Рамочная сфера регулирования определялась тем, что законодательными функциями обладали и федеральные органы РФ, и органы государственной власти субъектов РФ в рамках, установленных федеральным законодателем [15; 16], а «исполнительные полномочия принадлежат субъектам Федерации и финансируются за счет их бюджетов»⁹.

В 2003 г. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ¹⁰ изменил процедуру разграничения полномочий РФ и ее субъектов. По мнению А. Н. Мочалова, «если раньше федеральный законодатель осуществлял преимущественно “рамочное” (пусть и неуклонно расширяющееся по объему) регулирование по предметам совместного ведения, оставляя детальное регулирование субъектам Федерации, то с этого момента федеральный законодатель четко очертил достаточно узкий круг вопросов, по которым могут законодательствовать субъекты» [17, с. 143], которые в основном связаны с возможностями региональных бюджетов.

Отсутствие единых и унифицированных пределов правового регулирования

⁹ Бережная Т. В. Формы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. С. 10.

¹⁰ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005.

создавали трудности в практике реализации ст. 72 Конституции РФ. Подобные пределы представлены в Федеративном договоре, в Конституции РФ такие положения отсутствуют. Пределы правового регулирования определялись в Федеративном договоре в такой форме, как Основы законодательства. Этот список, по мнению И. А. Умновой, также дополняется федеральными законами, включающими «общие, базовые положения», общие принципы, а также кодексами [18, с. 22]. Возникает разумный вопрос о соотношении объемов правового регулирования федерального и регионального уровней. Некоторые регионы, как пишет И. А. Умнова, ограничивались закреплением в своем законодательстве исключительного положения о признании Основ законодательства в качестве источника федерального регулирования по вопросам совместного ведения [18, с. 23].

Н. М. Добрынин отмечает существенные проблемы в этой области. Во-первых, конкретно не определены границы правового регулирования по вопросам совместного ведения. Во-вторых, рамочные федеральные законы стали детализированными, что приводит к усилению федерального центра по вопросам совместного правового регулирования. В-третьих, признание Конституционным Судом РФ подзаконных нормативных правовых актов фактически способом разграничения компетенции [19, с. 3–4].

В. А. Черепанов отмечал общедозволительный тип правового регулирования федеративных отношений в РФ и выделял «основные принципы разделения государственной власти» [20, с. 20], среди которых присутствует «принцип рамочного законодательного регулирования по предметам совместного ведения» РФ и ее субъектов. Автор отмечал «принцип рамочного федерального правового регулирования», который существует в рамках ст. 72 Конституции РФ, предполагавший

издание Основ законодательства по предметам совместного ведения [20, с. 22].

Решение вопросов совместного ведения базируется на принципе единства государственной власти и принципа субсидиарности [21]. А. Е. Баньковский пишет, что федеральные органы государственной власти закрепляют «основы правового регулирования предметов совместного ведения в сочетании с верховенством федерального законодательства дает возможность обеспечить единство государственности власти, а право субъектов РФ детализировать и уточнять соответствующие законы с учетом региональной специфики» [22, с. 118].

Н. М. Добрынин отмечает, что «принцип субсидиарности следует учитывать прежде всего при подготовке правовых актов, призванных разграничить предметы ведения и полномочия между федеральными органами и органами государственной власти субъектов федерации. Применяться должны положения акта, уже пронизанного идеей субсидиарности» [23, с. 81].

Однако детальная конкретизация в федеральных законах, или, как пишет И. А. Умнова, «детализированное и казуистичное размежевание полномочий» [24, с. 47] по вопросам совместного ведения не позволяет в полной мере региональному законодателю осуществлять собственное правовое регулирование, что говорит об усилении централизации в государстве.

«Модель разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами», по мнению М. Н. Добрынина, «закреплена в Конституции РФ. Эта модель является гибкой, в определенном смысле даже универсальной, поскольку допускает возможность и централизации, и децентрализации власти, притом что основы конституционного строя, включая базовые принципы федеративных отношений, останутся, по меньшей мере формально, неизблемыми» [23, с. 86; 25, с. 78; 26, с. 18].

Таким образом, со временем модернизация нормативного правового регулирования путем применения различных средств правового регулирования становится закономерным процессом и, как следствие, позволяет говорить о становлении и развитии РПР в отечественном праве. При этом общее, что сохраняется в данных актах – это технико-юридические элементы, которые органично вписываются в развитие федеративных отношений на различных этапах. Универсальный механизм с помощью неопределенности как средства правового регулирования позволяет конкретизировать основные и базовые положения на иных уровнях правового регулирования, а именно уровнях субъектов федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. ЗНАЧЕНИЕ РАМОЧНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Представляется необходимым отметить значение рамочного правового регулирования, поскольку его элементы присутствуют не только в области разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов, но и в других отраслях отечественного права.

Несмотря на отсутствие законодательного закрепления механизма рамочного правового регулирования, его характерные признаки можно встретить при анализе юридической техники современного законодательства.

Во-первых, расширение предмета правового регулирования создает неопределенность в содержании нормы права. С одной стороны, это может способствовать ошибочному правопримене-

нию, а с другой – открывает возможность для учета каких-либо особенностей в рамках собственного усмотрения правоприменительным органом.

Во-вторых, конкретизация способствует достижению одного из основных признаков закона – определенности. Необходимость конкретизации либо указывается в самом нормативном правовом акте, либо осуществляется правоприменительным органом в рамках своего усмотрения.

В-третьих, эффективность правового регулирования зависит от набора средств, способов и методов, которые выбирает законодатель. Однако законодатель не всегда может предугадать развитие тех или иных правоотношений, особенно, если правовое регулирование осуществляется впервые, возникают возможные проблемы правоприменительной практики и т. п., в силу чего он закрепляет в тексте нормативных правовых актов относительно-определенные нормы.

В-четвертых, форма государства имеет значение при осуществлении правотворчества. В федеративных государствах процесс правового регулирования носит сложный характер, в связи с чем особая ответственность лежит на плечах законодателя, поэтому исследование особенностей правового регулирования имеет важное значение.

Таким образом, считаем, что исследование теории рамочного правового регулирования актуально для развития и совершенствования механизмов как нормативного, так и индивидуального правового регулирования в деятельности органов государственной власти и иных субъектов гражданского оборота.

Список литературы

1. Veerman G. J. A Conceptual Framework for the Quality of Legislation. 2004. 7 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/254851486_A_Conceptual_Framework_for_the_Quality_of_Legislation/
2. Власенко Н. А. Проблемы правовой неопределенности. М. : НИЦ ИНФРА-М, 2019. 176 с.
3. Демин А. В. Относительно-определенные средства в системе налогово-правового регулирования: тенденции и перспективы // Финансовое право. 2012. № 1. С. 6–9.
4. Велиева Д. С., Пресняков М. В. Правовая определенность и права человека : моногр. Саратов : Саратовский источник, 2021. 401 с.

5. Шевелев Д. Н., Мельник А. Г. Взаимодействие центра и регионов в период разработки федеративного договора 1992 г. // Вестник Кемеровского государственного университета. 2021. Т. 23, № 1 (85). С. 95–104. DOI: <https://doi.org/10.21603/2078-8975-2021-23-1-95-104>
6. Юсубов Э. С. Некоторые проблемы теории российского федерализма // Российский юридический журнал. 2009. № 4 (67). С. 117–123.
7. Невинский В. В. Избранные труды. М. : Норма, 2021. 600 с.
8. Крылов Б. С. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации : моногр. / А. И. Абрамова [и др.] ; отв. ред. Т. Я. Хабриева. М. : Олита, 2003. С. 50–102.
9. Хабриева Т. Я. Кодификация российского законодательства в условиях федеративного государства // Кодификация законодательства: теория, практика, техника : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Н. Новгород, 25–26 сент. 2008 г.) / под ред. д-ра юрид. наук, проф., заслуж. деятеля науки РФ В. М. Баранова, канд. юрид. наук, доц. Д. Г. Краснова. Н. Новгород : Нижегород. акад. МВД России : Торгово-промышл. палата Нижегород. обл., 2009. С. 26–38.
10. Барциц И. Н. Договорное регулирование федеративных отношений // Законодательство. 2001. № 6. С. 40–49.
11. Чертков А. Н. Федеральные законы, определяющие основы правового регулирования в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Журнал российского права. 2002. № 10 (70). С. 103–112.
12. Безруков А. В., Кокотов А. Н. О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти российской федерации и органами государственной власти субъектов российской федерации. Федеральный закон от 24 июня 1999 года // Российский юридический журнал. 2000. № 2 (26). С. 31–38.
13. Нарутто С. В. Российский федерализм: научные воззрения Н. А. Михалёвой // Lex russica (Русский закон). 2017. № 1 (122). С. 11–23. DOI: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2017.122.1.011-023>
14. Кокотов А. Н. Разграничение и согласование полномочий РФ и субъектов РФ // Российское право: образование, практика, наука. 2005. № 1. С. 20–21.
15. Поленина С. В. Конкретизация как метод законотворчества в Российской Федерации // Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики : материалы междунар. симпозиума / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород : Нижегород. акад. МВД России, 2008. С. 33–57.
16. Федорив М. Р. Конкретизация как метод в российском законотворчестве // Modern Science. 2019. № 4-2. С. 302–306.
17. Мочалов А. Н. Сравнительный федерализм России и Австралии : моногр. Екатеринбург : Изд-во Урал. ин-та экономики, управления и права, 2012. 208 с.
18. Умнова И. А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал российского права. 1999. № 11 (36). С. 22–35.
19. Добрынин Н. М. Конституционная реформа в России: миф или очевидность // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9. С. 2–8.
20. Черепанов В. А. Федеративная реформа в России : моногр. М. : Социально-политическая мысль, 2007. 318 с.
21. Чертков А. Н. Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. М. : Юстицинформ, 2005. 224 с.
22. Баньковский А. Е. Конституционные принципы единства и субсидиарности в организации государственной власти в Российской Федерации : моногр. Барнаул : Барнаул. юрид. ин-т МВД России, 2016. 160 с.
23. Добрынин Н. М. О Конституционной модели разграничения предметов ведения и полномочий в российской федерации: опыт синтетического осмысления субсидиарности // Российский юридический журнал. 2017. № 5 (116). С. 77–89.
24. Умнова И. А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2 (87). С. 45–55.
25. Добрынин Н. М. Российский федерализм и федерация: конъюнкция смыслов и реалий // Российский юридический журнал. 2020. № 2 (131). С. 71–79.
26. Добрынин Н. М. Конституционализм и федерализм в отечественной науке конституционного права: конъюнкция понятий и смыслов // Право и государство: теория и практика. 2017. № 4 (148). С. 11–20.

References

1. Veerman G. J. *A Conceptual Framework for the Quality of Legislation*. 2004. 7 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/254851486_A_Conceptual_Framework_for_the_Quality_of_Legislation/

2. Vlasenko N. A. *The Problems of Legal Uncertainty*. Moscow: INFRA-M Publ.; 2019. 176 p. (In Russ.).
3. Demin A. V. The Relatively Certain Means in the System of Tax and Legal Regulation: Trends and Prospects. *Financial Law*. 2012;1:6-9. (In Russ.).
4. Velieva D. S., Presnyakov M. V. *Legal Certainty and Human Rights*. Saratov: Saratovskii istochnik Publ.; 2021. 401 p. (In Russ.).
5. Shevelev D. N., Melnik A. G. Interaction Between the Center and the Regions During the Development of the Treaty of Federation in 1992. *Bulletin of Kemerovo State University*. 2021;23(1):95-104. DOI: <https://doi.org/10.21603/2078-8975-2021-23-1-95-104> (In Russ.).
6. Yusubov E. S. Some Problems of the Theory of the Russian Federalism. *Russian Juridical Journal*. 2009;4:117-123. (In Russ.).
7. Nevinskii V. V. *Selected Works*. Moscow: Norma Publ.; 2021. 600 p. (In Russ.).
8. Krylov B. S. The Constitutional Bases for Delimitation of Subjects of Jurisdiction and Powers. In: Abramova A. I. *Correlation Between the Legislation of the Russian Federation and the Legislation of the Constituent Entities of the Russian Federation*. Moscow: Olita Publ.; 2003. P. 50–102. (In Russ.).
9. Khabrieva T. Ya. The Codification of Russian Legislation in a Federal State. In: Baranov V. M., Krasnov D. G. (Eds.). *Codification of Legislation: Theory, Practice, Technology*. Nizhny Novgorod: Nizhnyi Novgorod academy of the Ministry of the Interior of Russia Publ., Chamber of Commerce and Industry of the Nizhny Novgorod Region Publ.; 2009. P. 26–38. (In Russ.).
10. Bartsits I. N. The Contractual Regulation of Federal Relations. *Legislation*. 2001;6:40-49. (In Russ.).
11. Tchertkov A. N. Federal Laws Determining Basis of Legal Regulation in the Sphere of Compatible Authority of the Russian Federation and Its Subjects. *Journal of Russian Law*. 2002;10:103-112. (In Russ.).
12. Bezrukov A. V., Kokotov A. N. On the Principles and Procedure for Delimiting the Subjects of Jurisdiction and Powers Between the State Authorities of the Russian Federation and the State Authorities of the Constituent Entities of the Russian Federation. *Federal Law of June 24, 1999. Russian Juridical Journal*. 2000;2:31-38. (In Russ.).
13. Narutto S. V. Russian Federalizm: Scientific Views of Nadezhda A. Mikhaleva. *Lex Russica*. 2017;1:11-23. DOI: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2017.122.1.011-023> (In Russ.).
14. Kokotov A. N. The Delimitation and Harmonization of the Powers of the Russian Federation and Subjects of the Russian Federation. *Russian Law: Education, Practice, Researches*. 2005;1:20-21. (In Russ.).
15. Polenina S. V. Concretization as a Method of Lawmaking in the Russian Federation. In: Baranov V. M. (Ed.). *Concretization of Legislation as a Technical and Legal Method of Rule-Making, Interpretation, Law Enforcement Practice*. Nizhny Novgorod: Nizhnyi Novgorod academy of the Ministry of the Interior of Russia Publ.; 2008. P. 33–57. (In Russ.).
16. Fedoriv M. R. Concretization as a Method in Russian Lawmaking. *Modern Science*. 2019;4-2:302-306. (In Russ.).
17. Mochalov A. N. *Comparative Federalism of Russia and Australia*. Yekaterinburg: The Ural Institute of Economics, Management and Law Publ.; 2012. 208 p. (In Russ.).
18. Umnova I. A. Common Competence of the Russian Federation and Its Subjects as Regulated by the Constitution. *Journal of Russian Law*. 1999;11:22-35. (In Russ.).
19. Dobrynin N. M. Constitutional Reform in Russia: Myth or Fact. *Constitutional and Municipal Law*. 2006;9:2-8. (In Russ.).
20. Cherepanov V. A. *Federal Reform in Russia*. Moscow: Sotsial'no-politicheskaya mysl' Publ.; 2007. 318 p. (In Russ.).
21. Chertkov A. N. *Legislative Regulation in the Sphere of Joint Jurisdiction of the Russian Federation and Its Subjects*. Moscow: Yustitsinform Publ.; 2005. 224 p. (In Russ.).
22. Ban'kovskii A. E. *Constitutional Principles of Unity and Subsidiarity in the Organization of State Power in the Russian Federation*. Barnaul: Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ.; 2016. 160 p. (In Russ.).
23. Dobrynin N. M. On the Constitutional Model of Delimitation of Jurisdictions and Powers in Russia: an Experience in Synthetic Comprehension of Subsidiarity. *Russian Juridical Journal*. 2017;5:77-89. (In Russ.).
24. 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;2:45-55. (In Russ.).
25. Dobrynin N. M. Russian Federalism and Federation: a Conjunction of Meanings and Realities. *Russian Juridical Journal*. 2020;2:71-79. (In Russ.).
26. Dobrynin N. M. Phenomena of Constitutionalism and Federalism in the Framework of the Russian Constitutional Theory: the Conjunction of Terms and Meanings. *Law and State: The Theory and Practice*. 2017;4:11-20. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ксения Евгеньевна Довгань, доцент кафедры трудового, экологического права и гражданского процесса Алтайского государственного университета (пр. Ленина, 61, Барнаул, Алтайский край, 656049, Российская Федерация), кандидат юридических наук; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4614-1936>; e-mail: dok.2122@bk.ru

ABOUT THE AUTHOR

Kseniya E. Dovgan, Associate Professor of the Department of Labor, Environmental Law and Civil Proceedings at the Altai State University (61 Lenina pr., Barnaul, Altai Region, 656049, Russian Federation), Candidate of Legal Sciences; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4614-1936>; e-mail: dok.2122@bk.ru

Поступила | Received
06.09.2022

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
20.09.2022

Принята к публикации | Accepted
10.10.2022