

## Категория «рамочное законодательство» в национальной правовой системе РФ

**К.Е. Довгань**

*Алтайский государственный университет*

*пр. Социалистический, 68, 656049, Барнаул, Россия. E-mail: dok.2122@bk.ru*

Статья посвящена исследованию категории «рамочное законодательство». В работе представлен анализ словарей, российского и иностранного законодательства, а также юридической доктрины. В ходе исследования было определено, что категория «рамочное законодательство» встречается в англо-саксонской и романо-германской правовых системах. Большинство источников данную категорию связывают с рамочным законом Деферре, принятым в 1956 году во Франции, делегирующим законодательные полномочия от парламента к правительству, в том числе органу исполнительной власти, как министерство иностранных дел, по реализации правовой реформы во французских колониях.

В российской правовой системе категория «рамочное законодательство» стала активно применяться в период заключения федеративного договора, а также действия Федерального закона от 24 июня 1999 г. N 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Тем не менее в последующем данный закон был отменен, и официально данная категория не получила прямого законодательного закрепления, существуя только в юридической доктрине.

Категория «рамочное законодательство» заимствована из иностранного законодательства, в силу различных трактовок является многозначным понятием для правовой системы РФ.

Нормы «рамочного законодательства» не имеют прямого действия, в большинстве случаев носят отсылочный характер, а также предполагают последующую конкретизацию. В ходе проведенного исследования автор приходит к выводу, что «рамочное законодательство» рассматривается как модельные нормативные правовые акты, закрепляющие общие принципы правового регулирования.

**Ключевые слова:** рамочное законодательство, правовая система, норма права, модельные акты.

## Category of "Framework Legislation" in the National Legal System of the Russian Federation

**K.E. Dovgan**

*Altai State University*

*61 Socialisticheskij St., 656049, Barnaul, Russia. E-mail: dok.2122@bk.ru*

The article discusses the category of "framework legislation". The paper presents an analysis of dictionaries, Russian and foreign legislation, as well as legal doctrine. As part of the study, it was determined that the category of "framework legislation" is found in the Anglo-Saxon and Romano-Germanic legal systems. Most sources associate this category with the Deferre framework law, adopted in 1956 in France, delegating legislative powers from the parliament to the government, and specifically to an executive branch like the Ministry of Foreign Affairs, to implement legal reform in the French colonies.

In the Russian legal system, the category of "framework legislation" began to be actively used during the period of concluding a federal agreement, as well as the operation of the Federal Law of June 24, 1999 N 119-FZ "On the principles and procedure for delimiting the subjects of jurisdiction and powers between state authorities of the Russian Federation and public authorities of the constituent entities of the Russian Federation". However, later this law was repealed, and officially this category did not receive direct legislative consolidation, existing only in the legal doctrine.

The category "framework legislation" is borrowed from foreign legislation and is an ambiguous concept for the legal system of the Russian Federation due to disparate interpretations.

The norms of the "framework legislation" do not have direct effect, in most cases they are of a reference nature, and also require subsequent specification. In the course of the study, the author comes to the conclusion that "framework legislation" is considered as model normative legal acts that enshrine the general principles of legal regulation.

**Key words:** framework legislation, legal system, rule of law, model acts.

В зависимости от вида правовой системы форма права и правовое регулирование имеют свои особенности. Для англосаксонской и религиозной правовых систем характерна казуистичность, в то время как абстрактность правовой нормы присуща романо-германской и социалистической правовым системам [Березина 2020: 109].

Для толкования категории «рамочное законодательство» необходимо обратиться к разъяснениям, которые содержатся в словарях.

Толковый словарь русского языка С.И. Ожегова в статье «рамка» определяет сочетание «в рамках чего» как находящийся в пределах, в границах чего-нибудь, ограничивая(сь) чем-нибудь; действовать в рамках закона [Толковый словарь Ожегова онлайн URL].

В толковом словаре Т. Ф. Ефремовой «рамочный» определяется как «такой, в котором определены лишь общие положения, но не детали (о соглашении, договоре и т. п.)» [Словари и энциклопедии на Академике URL].

Рамочные условия (Legal Framework, International Framework, International Regulatory, Grundgesetz) в иностранной юридической литературе переводятся как «правовые механизмы», «правовые основы», «типичная правовая конструкция», «общие условия», «генеральные условия». В иностранном законодательстве встречаются нормативные правовые акты, содержащие в своем названии понятие «рамочный», «основной» или «базовый» (от англ. basic law).

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 [Сухарев, Крутских 2002]. Там уточняется, что эти акты принимаются парламентом (например, во Франции и бывших французских колониях), а также данные нормативные правовые акты закрепляют «общие принципы регулирования какой-либо сферы. После этого принимаются соответствующие акты регламентарной власти» [Словари, энциклопедии и справочники - Slovar.cc URL]. Так, в 1956 году во Франции был принят закон (в истории он получил название рамочный закон Деферре (№ 56-619)), делегирующий правительству, в том числе министерству иностранных дел, полномочия по реализации правовой реформы во французских колониях.

В немецком праве рамочные законы определяются законодателем как базовые законы ФРГ (в переводе с английского – Basic Law for the Federal Republic of Germany). Правовое регулирование государственной службы в европейских странах осуществляется в основном рамочным способом регулирования, например Рамочный Закон Германии о государственной службе от 01.07.1957 г., Рамочный Закон Италии о государственной службе от 29.03.1983 г. В Нидерландах вопрос о качестве законодательства был определен в 1991 году путем утверждения рамочной концепции качества законодательства, в основе которой следующие элементы: законность и применение общих принципов права, эффективность, пропорциональность, исполнимость, согласованность, доступность [Gert Jan Veerman URL].

Понятием basic law определяется название основного закона государства, конституции (A constitution is a body of basic laws) [The International Institute for Democracy and Electoral Assistance URL]. Британский словарь Коллинса определяет понятие skeleton law, существующее в англо-саксонской правовой системе, как основные положения закона или правила [Collins dictionary URL].

Подобная терминологическая многозначность, считает А.Г. Ходакова, определяет «обозначение термином разных денотатов, относящихся к одной или нескольким близким областям знания, отражающее логико-содержательные связи общих когнитивных признаков понятий данной области (областей) знания» [Ходакова 2009]. А.Г. Ходакова подчеркивает, что русские эквиваленты иностранных терминов обладают «большой разветвленностью полисемии», подтверждением чего является и категория «рамочное законодательство» [Ходакова 2009].

Если рассмотреть юридическую доктрину, то Л.В. Морозова считает, что «рамочные» – это типовые предписания. Как правило, нормы данных актов не имеют прямого действия, носят отсылочный характер и предполагают последующую конкретизацию. На практике часто встречается подобная форма взаимодействия, когда парламент делегирует свои полномочия правительству, «конкретизирует и детализирует рамочный закон, восполняя тем самым сознательные пробелы в правовом регулировании, допущенные законодателем» [Лагун 2007: 456 URL].

В.Б. Исакова рамочными называет модельные нормативные правовые акты, которые «устанавливают общие принципы регулирования, содержат модели и образцы регулируемых отношений, служат эталоном для иных субъектов нормотворчества». Он утверждает, что данные акты носят рекомендательный статус, «т. е. законодатель заведомо предполагает, что участники нормотворчества будут использовать такой акт как модель, образец» [Исаков 2017].

Ю.Г. Арзамасов в пояснительной записке к проекту федерального закона «О нормотворческой деятельности и нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации» [Арзамасов 2016 URL] в статье 8 выделяет модельные акты, но, называя их «модельные (рамочные) ведомственные нормативные правовые акты», подчеркивает также их рекомендательный характер для регулирования внутриведомственных правоотношений [Арзамасов 2016 URL].

В российской правовой системе категория «рамочное законодательство» стала активно применяться в период заключения федеративного договора [ Договор Российской Федерации и Республики Татарстан 1994], а также действия Федерального закона от 24 июня 1999 г. N 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» [Федеральный закон 1999]. А.Н. Чертков подчеркивал особенности механизма рамочного правового регулирования, закрепленные в данном законе: «федеральный законодатель устанавливает основные, принципиальные положения в сфере совместного ведения, которые обязаны соблюдать и законодательные органы субъектов Федерации. Последние имеют возможность конкретизации этих положений в своем законодательстве исходя из региональной специфики» [Чертков 2002: 103]. Тем не менее официально категории «рамочное правовое регулирование» и «рамочное законодательство» не получили прямого законодательного закрепления, существуя только в юридической доктрине.

В 2003 году Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ [Федеральный закон 1999] 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» [Мочалов 2012: 143].

Таким образом, категория «рамочное законодательство» заимствована из иностранного законодательства, и в силу различных трактовок является многозначным, полисемичным понятием для правовой системы РФ. Однако отечественная юридическая доктрина предлагает рассматривать «рамочное законодательство» как модельные нормативные правовые акты, закрепляющие общие принципы правового регулирования.

## Литература

Collins dictionary. URL: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/skeleton-law>.

Gert Jan Veerman. A Conceptual Framework for the Quality of Legislation. URL: [https://www.researchgate.net/publication/254851486\\_A\\_Conceptual\\_Framework\\_for\\_the\\_Quality\\_of\\_Legislation](https://www.researchgate.net/publication/254851486_A_Conceptual_Framework_for_the_Quality_of_Legislation).

The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). URL: <https://ideadev.insomniation.com/sites/default/files/publications/the-fundamentals-of-a-constitution.pdf>.

Арзамасов Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография. – Специально для системы ГАРАНТ, 2016.

Березина Е. А. Правовое регулирование: вопросы теории : монография. М., 2020.

Исакова В.Б. Основы права: учебник для неюридических вузов и факультетов. М., 2017.

Лагун Д.А. Белорусская юридическая энциклопедия: В 4 т. Т. 1. Минск, 2007. URL: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/48070>.

Мочалов А.Н. Сравнительный федерализм России и Австралии. Екатеринбург, 2012.

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 г. N 119-ФЗ / Собрание законодательства Российской Федерации от 28 июня 1999 г. N 26 ст. 3176.

О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан : Договор Российской Федерации и Республики Татарстан (Москва, 15 февраля 1994 г.) (прекратил действие). URL: <https://study.garant.ru/#/document/1548120/paragraph/93:0>.

Словари и энциклопедии на Академике . URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/efremova/235484/%D0%A0%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D1%87%D0%BD%D1%8B%D0%B9>

Словари, энциклопедии и справочники - Slovar.cc. URL: <https://slovar.cc/pravo/slovar/2465244.html>

Сухарев А.Я., Крутских В.Е. Большой юридический словарь. М., 2002.

Толковый словарь Ожегова онлайн. URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=26216>

Ходакова А.Г. Полисемия термина как следствие полисемии его общепотребительного источника / Научный вестник Воронежского государственного архитектурно-строительного университета. Серия: Современные лингвистические и методико-дидактические исследования. – 2009. – № 12. – С. 120-129.

Чертков А.Н. Федеральные законы, определяющие основы правового регулирования в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов / Журнал российского права. –2002. – № 10. – С.103-112.

## References

Arzamasov Yu.G. (2016) Theory and practice of departmental rule-making in Russia: monograph. Especially for the GARANT system (in Russian).

Berezina E. A. (2020) Legal regulation: questions of theory: monograph. Moscow (in Russian).

- Chertkov A.N. (2002) Federal laws defining the foundations of legal regulation in the sphere of joint jurisdiction of the Russian Federation and its subjects, *Journal of Russian Law*, 10, 103-112 (in Russian).
- Collins dictionary. Available from: <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/skeleton-law> (in English).
- Dictionaries and encyclopedias at Academician. Available from: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/efremova/235484/%D0%A0%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D1%87%D0%BD%D1%8B%D0%B9> (in Russian).
- Dictionaries, encyclopedias and reference books - Slovar.cc. Available from: <https://slovar.cc/pravo/slovar/2465244.html> (in Russian).
- Gert Jan Veerman. A Conceptual Framework for the Quality of Legislation. Available from: [https://www.researchgate.net/publication/254851486\\_A\\_Conceptual\\_Framework\\_for\\_the\\_Quality\\_of\\_Legislation](https://www.researchgate.net/publication/254851486_A_Conceptual_Framework_for_the_Quality_of_Legislation) (in English).
- Isakova V.B. (2017) *Fundamentals of Law: a textbook for non-legal universities and faculties*. Moscow (in Russian).
- Khodakov A.G. (2009) Polysemy of the term as a consequence of the polysemy of its commonly used source, *Scientific Bulletin of the Voronezh State University of Architecture and Civil Engineering. Series: Modern linguistic and methodological-didactic research*, 12, 120-129 (in Russian).
- Lagun D. A. (2007) *Belarusian Legal Encyclopedia: In 4 vols. Vol. 1*. Minsk. Available from: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/48070> (in Russian).
- Mochalov A.N. (2012) *Comparative federalism of Russia and Australia*. Yekaterinburg (in Russian).
- On the delimitation of jurisdiction and mutual delegation of powers between state authorities of the Russian Federation and state authorities of the Republic of Tatarstan: Treaty of the Russian Federation and the Republic of Tatarstan dated 15.02.1994 (expired). Available from: <https://study.garant.ru/#/document/1548120/paragraph/93:0> (in Russian).
- 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 N 119-FZ, *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 28.06.1999, 26 Art. 3176 (in Russian).
- Ozhegov's explanatory dictionary online. Available from: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=26216> (in Russian).
- Sukharev A.Ya., Krutskikh V.E. (2002) *Big legal dictionary*. Moscow (in Russian).
- The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). Available from: <https://ideadev.insomniation.com/sites/default/files/publications/the-fundamentals-of-a-constitution.pdf> (in English).

---

**Citation:**

Довгань К.Е. Категория «рамочное законодательство» в национальной правовой системе РФ // Юрислингвистика. – 2022. – 26. – С. 22-25.

Dovgan K.E. (2022). Category "framework legislation" in the national legal system of the Russian Federation. *Legal Linguistics*, 26, 22–25.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0. License

---