

В диссертационный совет ПДС 0900.007
ФГАОУ ВО «Российский университет
дружбы народов имени Патриса Лумумбы»
117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д.6

ОТЗЫВ

**официального оппонента на диссертацию Довгань Ксении Евгеньевны
на тему: «Рамочное правовое регулирование: теория и практика»,
представленную на соискание ученой степени доктора юридических
наук по научной специальности**

5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

Актуальность темы диссертационного исследования. «Энергия» права как одного из самых действенных социальных регуляторов должна использоваться разумно, обеспечивая поступательное развитие общественных отношений, не сковывая активность субъектов в тех сферах жизнедеятельности, которые не требуют формализации и жесткой регламентации, но при этом обеспечивая необходимый уровень правопорядка. Поиск наиболее адекватной модели регулирования общественных отношений приобретает особую актуальность в ситуации вызовов и угроз, с которыми сталкиваются современные общества и государства, когда процессы технологизации и цифровизации общественной жизни позволяют не только создавать и воспроизводить бесконечные потоки информации, в том числе и правовой, но и дают возможность проникать в различные сферы жизнедеятельности, контролировать такие области общественных отношений, которые ранее были недоступны. В этой связи обращение к проблеме рамочного правового регулирования, позволяющего оптимизировать регламентацию новых сфер общественных отношений в целях обеспечения гарантий прав и свобод человека и гражданина, укрепления законности и правопорядка,

выстраивания гармоничного развития общественных отношений представляется своевременным и актуальным.

В юридической науке существует достаточно большое количество теорий, которые, несмотря на их общепризнанность и устойчивость, содержат немало исследовательских лакун и дискуссионных положений. К их числу можно отнести и теорию правового регулирования, большинство положений которой считаются классическими, вместе с тем сохраняются и недостаточно разработанные вопросы, рамочное правовое регулирование – один из них.

Проблема «рамочности» в праве остается недостаточно проработанной с системно-правовой точки зрения. В научной литературе отсутствует единое понимание критериев выделения рамочного правового регулирования, условий его назначения и применения, что препятствует построению целостной теоретической основы исследования заявленной проблемы. Также недостаточно в юридической доктрине изучены особенности реализации регулятивной функции рамочных правовых актов. Представленное диссертационное исследование вносит свой вклад в развитие теоретических основ рамочного правового регулирования и расширение научных представлений о технико-юридических особенностях правового регулирования.

В работе четко определены объект, предмет, цель и задачи исследования, научная новизна сформулирована аргументированно и обоснованно. Заслуживает внимания предпринятый автором лексический (языковой) анализ рамочного правового регулирования, обоснована его метафорическая природа, что позволило раскрыть структурные и функциональные особенности исследуемой категории. Особый интерес в этом контексте представляет проведенный в диссертации исторический анализ, в котором последовательно рассмотрены формы проявления рамочного правового регулирования на различных этапах.

Достоверность и новизна результатов диссертационного исследования обеспечиваются репрезентативной эмпирической базой, корректным применением общенаучных и частнонаучных методов познания, анализом доктринальных источников и правоприменительной практики. Несомненным достоинством диссертации является обширная нормативная и эмпирическая основа исследования, включающая широкий перечень российских правовых актов, а также зарубежное законодательство большого количества государств (Франции, ФРГ, США, Великобритании, Австрии, Швеции, Норвегии, Кореи, Эстонии, Марокко и др.).

Научная новизна проявляется в формулировании авторского определения рамочного правового регулирования; раскрытии его теоретико-методологической основы, содержания и особенностей, значения, динамики и перспектив развития; обосновании положения об обеспечении рамочным правовым регулированием гибкости и адаптивности, согласованности и непротиворечивости правового регулирования, проявляющегося в разработке единых подходов (основных начал) регламентирования общественных отношений на разных уровнях (федеральном, региональном, местном, локальном, а также международном); демонстрации его направленности на укрепление единства правового пространства, законности и правопорядка, защите прав и свобод субъектов.

В диссертации подчеркивается такая особенность рамочного правового регулирования как создание логико-языковой неопределенности при помощи различных юридических средств, что в частности характерно для регламентирования федеративных отношений. В работе также представлена авторская оценка признаков (с. 49-68) и содержания рамочного правового регулирования, его место в системе правового регулирования (с. 68-97), предмет и пределы (с. 98-111), инструментарий (с. 112-143), проявление в источниках права (с. 144-177), история и практика его развития в России и ряде зарубежных стран (с. 178-257), значение и перспективы развития (с. 258-293).

Научная новизна исследования просматривается и в положениях, выносимых на защиту. Существенное значение для исследования рамочного правового регулирования имеет анализ неопределенности права как свойства, лежащего в его основе и позволяющего обеспечивать точность юридической регламентации сложных и динамичных фактических отношений посредством расширения или изменения объема праворегулирования.

Особую научную ценность представляют положения и выводы соискателя, раскрывающие развитие института рамочного правового регулирования во взаимосвязи с особенностями нормотворчества на разных уровнях (федеральном, региональном, местном, локальном, международном).

Существенный интерес представляет обоснование значения рамочного правового регулирования для различных отраслей права. Для отраслей публичного права рамочное правовое регулирование предполагает формулирование общих пределов праворегулирования общественных отношений, способствуя реализации единой государственной политики, принципов федерализма, баланса ветвей и уровней власти, что позволяет определить объем полномочий различных органов власти в целях обеспечения прав граждан и иных субъектов. В этом плане подчеркивается политическая функция рамочного правового регулирования, где оно выступает инструментом обеспечения баланса ветвей и уровней власти в федеративном государстве.

В отраслях частного права рамочное правовое регулирование используется для регламентации гражданских, предпринимательских, трудовых, семейных, банковских правоотношений, что позволяет обеспечивать субординационный характер правового регулирования, способствуя закреплению общих (основных) положений частноправовых отношений, которые в последующем конкретизируются сторонами в зависимости от решения конкретных вопросов. В работе автором

обосновано, что рамочное правовое регулирование в частном праве позволяет обеспечить гибкое реагирование на изменяющиеся условия (экономические, договорные и иные).

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации. Диссертационная работа способствует дальнейшему исследованию неопределенности права и логико-языковых дефектов в законодательстве. В отечественной правовой доктрине сложилась теория правовой неопределенности, согласно которой она рассматривается как позитивное свойство права. Находя свое выражение в правовых нормах и ее элементах, правовая неопределенность строго дозируется, составляя условие свободы выбора наиболее целесообразных и приемлемых с точки зрения правоприменения вариантов решения. Учитывая особенности и динамику развития общественных отношений, правовая неопределенность выступает условием оптимального регулирования, способом достижения определенности в действиях субъектов права. Правовая неопределенность отражается на логике правотворческого процесса, его особенностях, нормотворческой технике и др.

Диссертация включает в себя введение, четыре главы, объединяющих одиннадцать параграфов, заключение, библиографический список, обладает внутренним единством, характеризуется логичным, аргументированным, последовательным изложением материала, что позволяет раскрыть его предмет. Комплексное исследование рамочного правового регулирования позволило сделать ряд выводов, имеющих не только теоретическое, но и практическое значение, наметить дальнейшие перспективы исследования заявленной проблемы.

Первая глава посвящена теоретическим особенностям рамочного правового регулирования. В ней рассматриваются современные черты правового регулирования, дается определение и признаки рамочного правового регулирования, раскрывается его метафорическая природа,

определяется место в системе правового регулирования. Во второй главе раскрывается инструментальное содержание рамочного правового регулирования: предмет и пределы регулирования, система специальных правовых средств и технико-юридические особенности. Делается вывод, что рамочное правовое регулирование не образует отдельного источника права, а характеризует гибкость и общий характер правовых актов. Третья глава посвящена историческим и сравнительным аспектам. В частности, уделяется внимание оценке Основ законодательства Союза ССР и союзных республик, российского законодательства по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; анализируется зарубежный опыт правового регулирования преимущественно в федеративных и конфедеративных государствах. В четвертой главе показано значение рамочного правового регулирования для отраслей права и его востребованность в условиях современных вызовов (изменение международной обстановки, цифровизация, защита суверенитета и др.).

Ценность для науки и практики результатов работы. Ценными качествами научного исследования Довгань К.Е. являются его системный и комплексный характер, обширная источниковая база, обоснованная структура, изложение материала в строгой логичной последовательности.

Теоретическая значимость диссертационной работы проявляется в том, что содержащиеся в ней научные положения и выводы в своей совокупности создают теоретико-методологические предпосылки для решения научной проблемы в сфере нормотворчества, правовой неопределенности и рамочного правового регулирования. Разработанная теория рамочного правового регулирования, включающая в себя его понятие, сущность, содержание, предмет, пределы, инструментальную природу, а также функциональные особенности и эффективность, в известной мере формирует необходимую теоретическую базу для дальнейшего исследования правового регулирования общественных отношений.

Практическая значимость диссертации заключается в том, что полученные автором выводы и внесенные предложения можно использовать при разработке проектов правовых актов федерального и регионального уровней, осуществлении управленческо-организационных мероприятий по реформированию и совершенствованию деятельности органов государственной власти в целях их оптимизации, усиления гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Так, в изданиях Государственной Думы Российской Федерации, посвященных состоянию, проблемам и развитию правовой системы Российской Федерации, не раз отмечалось принятие рамочных актов в отдельных отраслях законодательства. К примеру, в свое время таким считался Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных права и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который систематизировал правовые нормы в сфере выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, установил единые стандарты гарантий избирательных прав граждан. В этой связи подчеркивается роль рамочного правового регулирования в качестве основы для отраслевого законодательства, что проявляется в систематизации разрозненных норм и обеспечении единого правового пространства для регламентирования общественных отношений на федеральном и региональном уровнях, оптимизации деятельности органов власти, а также создания механизма защиты прав граждан, гарантирующего им предсказуемость и стабильность правового статуса.

Подтверждение опубликования основных результатов диссертации в научной печати. Основные положения диссертации нашли отражение в 49 научных работах, при этом 25 статей опубликованы в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации основных научных результатов диссертационных исследований, а также в 5 монографиях.

Соответствие содержания автореферата основным положениям диссертации. Автореферат в полной мере соответствует предъявляемым требованиям, в нем достаточно полно излагаются основные положения и выводы по диссертации, содержится вклад диссертанта в освоение крупной научной проблемы, обладающей безусловной новизной и практической значимостью.

Вместе с тем, как и всякая творческая работа, представленное диссертационное исследование не свободно от спорных суждений, которые вызывают критические замечания.

1. В работе не хватает четкого определения базовых понятий теории правового регулирования, таких как «правовое регулирование», «предмет правового регулирования», «пределы правового регулирования, которые несмотря на свою фундаментальность и очевидность имеют достаточно дискуссионный характер. Отсутствие авторской позиции относительно содержательного наполнения этих понятий затрудняет понимание общей концепции диссертационного исследования. Например, относительно понятия «правовое регулирование» автор делает следующий вывод: *«Таким образом, понятие категории «правовое регулирование» определяется концепцией ее рассмотрения, типом правопонимания. В рамках данной диссертации было выбрано позитивистское направление исследования».* (с. 31). Между тем и в рамках этого направления существует вариативность в определении понятия «правовое регулирование». Так, С.С. Алексеев рассматривал правовое регулирование как одну из форм воздействия и давал изначально следующее определение «правовое регулирование – это осуществляемое при помощи права и всей совокупности правовых средств юридическое воздействие на общественные отношения», которое позднее было уточнено и звучало следующим образом, «правовое регулирование – это осуществляемое при помощи системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-

организационное воздействие на общественные отношения в целях их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями»¹. В свою очередь, по мнению В.М. Горшенева, правовое регулирование – это особого рода государственная деятельность по упорядочению общественных отношений с помощью норм права, включающая правотворчество и реализацию норм права, одним из способов которой является применение норм права².

2. Автор определяет рамочное правовое регулирование как *«регламентирование (целенаправленное организационное воздействие на общественные отношения), которое носит технико-юридический (инструментальный) характер, состоящее из совокупности юридических средств, способов, приемов, т.е. с помощью системы правовых средств, выявляемых и закрепляемых компетентными субъектами в процессе различных видов правовой деятельности»* (с. 17). Исходя из предложенного определения не совсем понятно, в чем специфика рамочного правового регулирования по отношению к правовому регулированию, поскольку все обозначенные в определении признаки характеризуют правовое регулирование как таковое. Не всегда прослеживается специфика рамочного правового регулирования и в его особенностях, выделенных автором.

3. Отсюда возникает следующий вопрос, как рамочное правовое регулирование соотносится с правовым регулированием? В тексте диссертации рамочное регулирование обозначается то как составляющая правового регулирования (с. 4), то как его особенность. (с. 13, с. 16, с. 52). Возможно, в первом случае речь идет о терминологической неточности, допущенной автором в тексте диссертации, что касается второго варианта, то и он вызывает вопросы. Если рамочное правовое регулирование – это

¹ Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юрид. лит., 1966. С. 5; *Его же*. Теория права. М.: БЕК, 1995. С. 202.

² Горшенев В. М. Возрастание роли общественных организаций и коллективов трудящихся в применении норм советского права на современном этапе // Правоведение. 1963. № 1. С. 5.

отличительный признак правового регулирования, то получается, что правовое регулирование всегда является рамочным?

4. Обращаясь к проблеме соотношения объекта и предмета правового регулирования и отмечая его дискуссионность К.Е. Довгань делает вывод, что *«по своему содержанию «объект» и «предмет» праворегулирования могут совпадать, но в зависимости от используемых правовых средств в процессе нормотворчества их объем может отличаться»* (с. 32). Между тем в силу отсутствия аргументации обозначенной позиции не совсем понятно, как используемые правовые средства влияют на соотношение объекта и предмета правового регулирования и в каких случаях «объект» и «предмет» праворегулирования будут совпадать, а в каких их объем будет отличаться. Не хватает в этом понятийном ряду и анализа понятия «сфера правового регулирования», которое достаточно часто используется в тексте диссертации. (с. 33, с. 67, с. 100, с. 103, с. 106 и др.). Например, на с. 67 отмечается: «На этой стадии уменьшается объем предмета правового регулирования, уточняется сфера правового регулирования».

5. Недостаточно полно раскрыта проблема пределов рамочного правового регулирования, в связи с чем возникает ряд вопросов: 1) как соотносятся пределы правового регулирования и пределы рамочного правового регулирования; 2) пределы рамочного правового регулирования – это внешние или внутренние пределы; 3) на основе каких критериев устанавливаются пределы рамочного правового регулирования?

6. В работе используются не совсем корректные формулировки, характеризующие соотношение рамочного правового регулирования и правовых средств, с помощью которых оно осуществляется, например: *«рамочное правовое регулирование может использоваться при составлении разных юридических документов, в том числе нормативных договоров»* (с. 171); *«проявление в них (договорах о сотрудничестве) рамочного правового регулирования...»* (с. 264); *«оно (рамочное правовое*

регулирование) *выступает основой для разработки нормативных правовых актов...*» (с. 295). Полагаем, что рамочное правовое регулирование как *«целенаправленное организационное воздействие на общественные отношения»* (с. 17) осуществляется с помощью указанных правовых средств и не может использоваться для их создания, проявляться в них или выступать их основой.

7. В работе практически не уделено внимание значению рамочного правового регулирования для борьбы с юридификацией (избыточным правовым регулированием). Полагаем, что обращение к этой проблеме актуализирует тему диссертационного исследования, поскольку гиперактивность современного законодателя является одной из значимых проблем, характерных для многих современных государств, а ее последствия оказывают негативное влияние на различные сферы жизнедеятельности общества.

Высказанные замечания носят характер научной дискуссии и не влияют на высокую положительную оценку представленного диссертационного исследования.

Вывод. Диссертационное исследование Довгань Ксении Евгеньевны является законченной научно-квалификационной работой, в которой содержится новое решение научной проблемы, связанной с пониманием сущности рамочного правового регулирования, обладающей технико-юридическими (инструментальными) особенностями, имеющей важное значение для теоретико-правовой науки, отраслевых исследований, а также юридической практики.

Работа соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук, согласно п. 2.1 раздела II Положения о присуждении ученых степеней в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы», утвержденного Ученым советом РУДН 22.01.2024 г., протокол

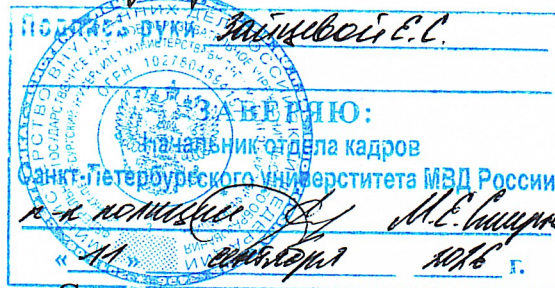
№ УС-1, а её автор, Довгань Ксения Евгеньевна, заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки.

Официальный оппонент:

Начальник кафедры теории и истории государства и права
ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет
Министерства внутренних дел Российской Федерации»
доктор юридических наук
(5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки),
доцент

Е.С. Зайцева

« 11 » сентября 2026 г.



Сведения об официальном оппоненте:

Фамилия, имя, отчество: Зайцева Екатерина Сергеевна

Ученая степень: доктор юридических наук

Ученое звание: доцент

Научная специальность по которой была защищена диссертация:
5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

Основное место работы: федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Занимаемая должность: начальник кафедры теории и истории государства и права

Адрес места работы: г. Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, 1, тел. 8 (812) 744-70-24

Адрес электронной почты: universpb@mvd.ru

Web-сайт: <https://xn--b1agajc0ayikbb.xn--b1aew.xn--p1ai/>