

Личичан О.П.

## ОСОБЕННОСТИ НОРМОТВОРЧЕСТВА В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД ОБРАЗОВАНИЯ НОВЫХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Аннотация:* Настоящая статья посвящена исследованию процессуальных аспектов формирования законодательства новых субъектов Российской Федерации в переходный период их образования.

Процедуры принятия законов и иных нормативно-правовых актов новых субъектов Российской Федерации в переходный период их образования не имеют аналогов в современной конституционно-правовой практике. Эти процедуры отличаются как от законодательного процесса в субъектах Российской Федерации осуществляемого в текущем порядке, так и от участия региональных парламентов в федеральном законодательном процессе.

Законодательный процесс в новых субъектах Российской Федерации в переходный период их образования может осуществляться тремя способами: распространение действия нормативно-правовых актов объединившихся субъектов Российской Федерации на всю территорию нового субъекта Российской Федерации; совместное законотворчество органов государственной власти объединившихся субъектов Российской Федерации в переходный период; согласованное (синхронизированное) нормотворчество органов государственной власти объединившихся субъектов Российской Федерации. Комбинирование этих способов приводит к появлению различных моделей формирования законодательства новых субъектов Российской Федерации в переходный период их образования. Среди них можно выделить пермскую, красноярскую, иркутскую и забайкальскую модели формирования законодательства.

К специфическим источникам нормативно-правового регулирования законодательного процесса в новых субъектах Российской Федерации в переходный период их образования являются соглашения между законодательными (представительными) органами государственной власти объединившихся субъектов Российской Федерации, их совместные регламенты, а также соглашения этих органов с высшими должностными лицами новых субъектов Российской Федерации.

**Ключевые слова:** Юриспруденция, федеративное устройство, образование новых субъектов Российской Федерации, укрупнение субъектов Российской Федерации, объединение субъектов Российской Федерации, переходный период образования новых субъектов Российской Федерации, законодательный процесс, совместное законотворчество, Федеральный конституционный закон, действия нормативно-правовых актов объединившихся субъектов

Основные параметры переходного периода, как последней стадии образования нового субъекта Российской Федерации, зафиксированы в ст.12 Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>1</sup>. Пункты «д» и «е» части 2 указанной статьи устанавливают, что в проекте соответствующего Федерального конституционного закона должны быть урегулированы вопросы функционирования органов государственной власти и организаций и действия нормативно-правовых актов объединившихся субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации. Принимаемый в каждом

конкретном случае объединения Федеральный конституционный закон<sup>2</sup> призван учесть специфику образования

<sup>1</sup> О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – Российская газета. – 2001. – 20 декабря (далее – Основной ФКЗ)

<sup>2</sup> Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа: федеральный конституционный закон от 25.03.2004 №1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 13. – ст. 1110 (далее – Пермский ФКЗ); Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа: федеральный конституционный закон от 14.10.2005 №6-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 42. – ст. 4212 (далее – Красноярский ФКЗ); Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа: федеральный конституционный закон от 12.07.2006 № 2-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 29. – ст.3119 (далее – Камчатский ФКЗ); Об образовании в составе Российской

нового субъекта Российской Федерации, включая и особенности переходного периода.

Безусловно, что специфика образования новых (укрупнения) субъектов Российской Федерации и особенности их переходных периодов отразились и на законодательном процессе в этих субъектах Российской Федерации, привнеся множество новелл в теорию и практику нормотворчества.

### **Пермский ФКЗ**

Часть 7 ст. 6 Пермского ФКЗ для решения задач переходного периода, с момента вступления в должность губернатора края, устанавливает обязанность законодательных собраний области и округа принимать решения совместно большинством голосов от общего числа депутатов каждого представительного органа либо на совместных пленарных заседаниях, либо на заседаниях с общей повесткой дня. Позднее указанная статья была дополнена частью 7.1, где устанавливался порядок принятия краевых законов законодательными собраниями области и округа во взаимодействии с губернатором края.

Все особенности законодательного процесса в переходный период должны определяться таким актом, как соглашение между Законодательным Собранием Пермской области, Законодательным Собранием Коми-Пермяцкого автономного округа и Губернатором Пермского края.

Во исполнение требований ч. 7. 1 Пермского ФКЗ указанное Соглашение<sup>3</sup> было принято и вступило в силу 17 ноября 2005 г., действовало оно до 21 декабря 2006 г. Особенности законодательного процесса, установленные Соглашением, по сравнению с обычным порядком принятия законов субъектов Российской Федерации заключаются в следующем:

1. В Соглашении закрепляется его приоритет перед областными и окружными актами, регулирующими законодательный процесс, которые в свою очередь применяются в субсидиарном порядке (ч. 3 ст. 2 Соглашения).

Под «иными нормативными правовыми актами Пермского края» в Соглашении понимаются постановле-

---

Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа: федеральный конституционный закон от 30.12.2006 № 6-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007.–№ 1 (1 ч.). – ст.1 (далее – Иркутский ФКЗ); Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа: федеральный конституционный закон от 21.07.2007 № 5-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007.–№ 30. – ст.3745 (далее – Забайкальский ФКЗ).

<sup>3</sup> О Соглашении о порядке принятия в переходный период образования Пермского края законов Пермского края и иных нормативных правовых актов Пермского края : постановление ЗС Перм. края от 17. 11. 2005 № 2726 // Бюл. Законодательного Собрания и администрации Пермской области. 2006. № 1 (III ч.).

ния законодательных собраний области и округа, носящие нормативный характер, принимаемые законодательными органами как совместно, так и самостоятельно (ч. 2 ст. 1 Соглашения).

2. Субъектами права законодательной инициативы являются депутаты законодательных собраний области и округа, Губернатор Пермского края (ч. 2 ст. 3 Соглашения).

Проекты актов, внесенных губернатором края, рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке (ч. 2 ст. 5 Соглашения).

3. В Соглашении закрепляется два способа принятия правовых актов законодательными органами области и округа – совместный и раздельный:

- законы и иные нормативные правовые акты Пермского края по вопросам, связанным с выполнением задач переходного периода, в том числе направленным на формирование на территории края единого правового пространства, рассматриваются и принимаются на совместных пленарных заседаниях законодательных собраний области и округа, и действуют на всей территории Пермского края (ч. 1 ст. 2 Соглашения);

- законы и иные нормативные правовые акты Пермского края по иным вопросам рассматриваются и принимаются законодательными собраниями области и округа самостоятельно (раздельно) и действуют на соответствующей территории края (ч. 2 ст. 2 Соглашения).

4. Проекты актов, указанных в ч. 2 ст. 2 Соглашения (принимаемых раздельно), вносятся субъектами права законодательной инициативы в законодательный орган области либо округа с учетом собственных полномочий законодательных органов, установленных соответственно законодательством Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа (ч. 1 ст. 3 Соглашения). Порядок рассмотрения и принятия указанных актов регулируется нормативными правовыми актами законодательных собраний области и округа соответственно, с учетом положений Соглашения (ст. 4 Соглашения).

5. Законопроекты и проекты иных нормативных правовых актов по вопросам, указанным в ч. 1 ст. 2 Соглашения (принимаемых совместно), вносятся субъектами права законодательной инициативы одновременно в законодательные собрания области и округа (ч. 1 ст. 3 Соглашения). Порядок рассмотрения и принятия указанных актов осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами законодательного собрания области с учетом положений Соглашения (ст. 4 Соглашения). Подсчет голосов депутатов законодательных собраний области и округа при этом осуществляется раздельно (ч. 3 ст. 2 Соглашения).

6. Рассмотрение законопроектов, указанных в ч. 1 ст. 2 Соглашения, осуществляется в двух чтениях, проекты иных нормативных правовых актов рассматриваются в одном чтении (ч. 1 ст. 5 Соглашения).

Решение о принятии законопроекта в первом чтении, проекта иного нормативного правового акта принимается большинством голосов от установленного числа депутатов как законодательного собрания области, так и законодательного собрания округа (ч. 6 ст. 5 Соглашения).

Закон Пермского края принимается в поименном режиме большинством голосов от общего числа депутатов, как законодательного собрания области, так и законодательного собрания округа, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Решение о принятии закона края оформляется совместным постановлением законодательных органов области и округа (ст. 11 Соглашения).

Закон края, принятый как в совместном, так и в раздельном порядке, в течение 10 календарных дней направляется Губернатору Пермского края для промульгации, которая должна быть осуществлена в течение 14 календарных дней (ч. 1 ст. 12 Соглашения).

7. В случае наложения губернатором отлагательного вето и неодобрения закона в редакции губернатора либо несогласия с предложением губернатора о нецелесообразности принятия закона, законодательные собрания области и округа могут преодолеть вето губернатора квалифицированным большинством не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов, как законодательного собрания области, так и законодательного собрания округа (ст. 13, 14 Соглашения).

Закон, одобренный в ранее принятой редакции, не может быть повторно отклонен губернатором края (ст. 15 Соглашения).

8. Одобренный в редакции губернатора края или в ранее принятой законодательным собранием области и (или) законодательным собранием округа редакции закон в течение трех дней направляется губернатору края для обнародования. Губернатор края в течение трех дней с момента получения закона, одобренного при повторном рассмотрении, обязан подписать его и опубликовать.

Таким образом, Пермский ФКЗ впервые закрепил феномен совместного законотворчества органов государственной власти объединившихся субъектов Российской Федерации в переходный период образования нового субъекта Российской Федерации.

**Красноярский ФКЗ.** Красноярский ФКЗ возможности совместного законотворчества для органов государственной власти объединившихся субъектов Российской Федерации не предусматривает. Между тем ч. 3 ст. 13 Красноярского ФКЗ предусматривает возможность для органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации, включая законодательное собрание «прежнего» Красноярского края, распространить действие нормативных правовых актов «прежнего» края и автономных округов на всю территорию «нового» Красноярского края путем принятия соответствующих нормативных правовых актов. Таким образом, новеллой данного закона следует

считать возможность распространения действия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, прекративших свое существование, на всю территорию нового субъекта Российской Федерации, начиная с переходного периода его образования.

Тем не менее, все же один случай совместного законотворчества ч. 3 ст. 14 Красноярского ФКЗ предусмотрен в отношении совместного принятия законодательными (представительными) органами государственной власти края и обоих округов во взаимодействии с губернатором края бюджета Красноярского края на 2007 год. Порядок принятия закона о бюджете края на 2007 год должен определяться соглашением между указанными субъектами<sup>4</sup>.

**Камчатский ФКЗ.** Специфика законодательного процесса в переходный период образования Камчатского края закреплена в ч. 5–6 ст. 8 Камчатского ФКЗ, по сути воспроизведшего модель совместного законотворчества, впервые закреплённую в Пермском ФКЗ.

Все особенности совместного законотворчества в Камчатском крае определяются соглашением между областным советом, окружной думой и губернатором края. В принятом Соглашении<sup>5</sup> были закреплены следующие параметры совместного законотворчества:

1. Принятие законов и иных нормативных правовых актов края может осуществляться в соответствии с совместным планом работы законодательных органов области и округа (ч. 1 Соглашения).

2. Субъектами права законодательной инициативы признаются губернатор края, а также субъекты, признаваемые таковыми уставами области и округа, за исключением губернаторов области и округа (ч. 2 Соглашения).

3. Проекты нормативных правовых актов субъекты права законодательной инициативы направляют губернатору края, областному совету и окружной думе для предварительного согласования. В случае несогласия с замечаниями субъект права законодательной инициативы может внести в законодательные органы области и округа проект постановления о создании согласительной комиссии, которое может быть принято или отклонено. В случае

<sup>4</sup> О соглашении о порядке принятия закона нового субъекта Российской Федерации, образуемого в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов, о бюджете на 2007 год : постановление Законодат. собр. Краснояр. края от 21.09. 2006 № 20–5066П // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2006. № 39 (132).

<sup>5</sup> Соглашение о порядке принятия законов и иных нормативных правовых актов Камчатского края Советом народных депутатов Камчатской области и Думой Корякского автономного округа (со дня образования Камчатского края и до дня завершения формирования Законодательного Собрания Камчатского края первого созыва в правомочном составе) от 24. 07. 2007 № 1 // Офиц. ведомости. 2007. № 92–100.

создания комиссии в ее состав включается губернатор или его представитель. Согласительная комиссия может либо внести согласованный текст проекта на рассмотрение законодательных органов области и округа либо проект постановления о снятии проекта нормативного правового акта (ч. 3 Соглашения).

4. Внесенные идентичные тексты проектов законодательные органы области и округа рассматривают отдельно на своих заседаниях в порядке, установленном соответствующими регламентами (ч. 7 Соглашения).

5. Нормативно-правовой акт края считается принятым, если за него проголосовало большинство от установленного числа депутатов соответственно областного совета и окружной думы. Решение о принятии акта оформляется постановлением каждого из законодательных органов государственной власти.

В случае если областной совет или окружная дума отклонят проект нормативного правового акта края, указанные органы обязаны создать согласительную комиссию по их доработке на паритетных началах.

Губернатор края вправе отклонить направленный ему на промульгацию закон края. В этом случае вето губернатора может быть преодолено квалифицированным большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов соответственно областного совета и окружной думы (ч. 8 Соглашения).

**Иркутский ФКЗ.** В части осуществления законодательного процесса в переходный период Иркутский ФКЗ закрепил гибридную по отношению к Пермскому и Красноярскому ФКЗ модель. При этом порядок осуществления совместного законотворчества по Иркутскому ФКЗ имеет существенные отличия от порядка закрепленного Пермским ФКЗ.

По аналогии с Красноярским ФКЗ, ч. 3 ст. 18 Иркутского ФКЗ допускает возможность распространения органами государственной власти нового субъекта Российской Федерации действия нормативных правовых актов области и округа на всю территорию нового субъекта Российской Федерации, а также признания последних утратившими силу путем принятия соответствующих нормативных правовых актов нового субъекта Российской Федерации.

Часть 5 ст. 18 Иркутского ФКЗ устанавливает, что после дня образования нового субъекта Российской Федерации и до завершения переходного периода органы государственной власти Иркутской области вправе принимать нормативные правовые акты «новой» Иркутской области.

В соответствии с ч. 4 ст. 18 Иркутского ФКЗ, со дня вступления в силу указанного ФКЗ до дня образования «новой» Иркутской области органы государственной власти «старой» Иркутской области с участием органов государственной власти Усть-Ордынского Бурятского автономного округа вправе принимать нормативные правовые акты Иркутской области, действие которых

распространяется на территории области и округа. Урегулирование порядка принятия таких актов по уже сложившейся практике возлагается на соглашение между законодательными органами и высшими должностными лицами области и округа.

Основные положения принятого Соглашения<sup>6</sup> выглядят следующим образом:

1. Под иными нормативными правовыми актами области в Соглашении понимаются постановления законодательного собрания области, постановления губернатора области, постановления администрации области, приказы иных исполнительных органов государственной власти области, имеющие нормативный характер.

При принятии законодательным собранием области решений с участием окружной думы кворум и необходимое число голосов депутатов думы определяется в соответствии с нормативными правовыми актами округа и окружной думы.

Закрепляется приоритет Соглашения перед нормативными правовыми актами, регулирующими процессуальные аспекты правотворчества в области, которые, в свою очередь, могут применяться в субсидиарном порядке (п. 2–4 ст. 1 Соглашения).

2. Субъекты права законодательной инициативы определяются в соответствии с уставами области и округа. Проекты законов вносятся в законодательное собрание области (п. 1 ст. 4 Соглашения).

3. Рассмотрение законопроектов осуществляется на совместных заседаниях постоянных комитетов (комиссий) законодательных органов области и округа, ответственных за его подготовку, решения по законопроекту ими принимаются отдельно (п. 2 ст. 5 Соглашения).

4. Как правило, законопроекты принимаются законодательным собранием области в трех чтениях (ст. 6 Соглашения).

5. В ходе чтений основная роль принадлежит совместно заседающим профильным комитетам (комиссиям) законодательных органов области и округа, решения по итогам чтений принимаются большинством от установленного числа депутатов, как законодательного органа области, так и законодательного органа округа, при раздельном голосовании (ст. 7 – 15 Соглашения).

6. Установлен порядок действий законодательных органов области и округа в случае отклонения закона губернатором либо представления им предложений и внесенных и изменений в принятый закон, в соответствии с которым может создаваться согласительная комиссия либо вето губернатора может быть преодолено (ст. 16 – 20 Соглашения).

<sup>6</sup> Соглашение о порядке принятия законов Иркутской области и иных нормативно-правовых актов Иркутской области с участием органов государственной власти Усть-Ордынского Бурятского автономного округа // Областная. 2007. 20 апр. (№ 42).

7. Нормативные постановления законодательного собрания области рассматриваются и принимаются на заседании законодательного собрания области, проводимом с участием депутатов окружной думы округа, при раздельном их голосовании в порядке, установленном регламентом законодательного собрания области (ст. 21 Соглашения).

8. Нормативно-правовые акты исполнительных органов государственной власти области могут быть подписаны их руководителями при наличии письменного согласования руководителя соответствующего исполнительного органа государственной власти округа окончательной редакции проекта приказа (ст. 22 Соглашения).

**Забайкальский ФКЗ.** С точки зрения законодательного процесса Забайкальский ФКЗ в целом воспринял пермскую модель совместного законотворчества.

Так, в ч. 4–6 ст. 8 Забайкальского ФКЗ устанавливается, что при осуществлении полномочий законодательного собрания края областная и окружная думы принимают совместные решения в форме законов и иных нормативных правовых актов Забайкальского края. Совместные решения считаются принятыми, если за них проголосовало установленное для принятия решения в соответствии с законодательством Российской Федерации число депутатов каждой из дум. Подписанные председателями дум законы края направляются Губернатору Забайкальского края для промульгации.

Порядок принятия и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Забайкальского края определяется соглашением между Читинской областной Думой, Агинской Бурятской окружной Думой и Губернатором Забайкальского края.

С момента вступления в силу Забайкальского ФКЗ и до дня образования Забайкальского края порядок нормативного правотворчества определялся соглашением между Читинской областной Думой, Агинской Бурятской окружной Думой, Губернатором Читинской области и Главой администрации Агинского Бурятского автономного округа<sup>7</sup> (далее – Соглашение 2007 г.). После вступления в должность первого губернатора края порядок совместного законотворчества определялся соглашением между Читинской областной Думой, Агинской Бурятской окружной Думой и Губернатором Забайкальского края<sup>8</sup> (далее – Соглашение 2008 г.).

<sup>7</sup> О соглашении между Читинской областной Думой, Агинской Бурятской окружной Думой, Губернатором Читинской области и Главой администрации Агинского Бурятского автономного округа : постановление Читин. обл. Думы от 19. 12. 2007 № 515 // Забайкальский рабочий. 2008. 22 янв. (№ 11).

<sup>8</sup> О соглашении между Читинской областной Думой, Агинской Бурятской окружной Думой и Губернатором Забайкальского края : постановление Читин. обл. Думы, Агинской Бурятской окружной Думы от 04. 04. 2008 № 2 // Забайкальский рабочий. 2008. 14 апр. (№ 67).

Все процедуры совместного законотворчества были детально урегулированы совместным регламентом Читинской областной Думы и Агинской Бурятской окружной Думы<sup>9</sup> (далее – Совместный регламент).

Соглашение 2007 г. в целом можно охарактеризовать как правовой акт, синхронизирующий нормотворческую деятельность еще самостоятельных органов государственной власти области и округа до дня образования Забайкальского края в целях решения задач переходного периода.

Основные положения Соглашения 2007 г. сводятся к следующему:

1. Соглашение регулирует процедуры принятия законов и иных нормативных правовых актов области и округа, действие которых одновременно будет распространяться на территории Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа (ч. 2 ст. 1 Соглашения).

2. Под иными нормативными правовыми актами понимаются постановления дум области и округа, постановления губернатора области, главы окружной администрации, постановления администраций области и округа (ч. 3 ст. 1 Соглашения).

3. Свою законодательную деятельность думы области и округа осуществляют по согласованным между собой, губернатором области и главой окружной администрации планам (ч. 1 ст. 2 Соглашения).

4. Законы и иные нормативные правовые акты дум думами области и округа принимаются, как правило, на совместных заседаниях (ч. 2 ст. 2 Соглашения).

5. К субъектам права законодательной инициативы относятся депутаты обеих дум, губернатор области, глава окружной администрации, прокуроры области и округа.

Проекты нормативных правовых актов субъектами права законодательной инициативы вносятся одновременно в обе думы, рассматриваются и принимаются в соответствии с совместным регламентом и регламентами обеих дум.

Идентичные тексты нормативных правовых актов, принятые в виде закона Читинской области и закона Агинского Бурятского автономного округа, промульгируются губернатором области и главой администрации округа в соответствии с законодательством области и округа (ч. 3 ст. 2 Соглашения).

6. Постановления губернатора области, главы окружной администрации, постановления администраций области и округа, действие которых распространяется одновременно на территории Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа, разрабатываются в виде

<sup>9</sup> О совместном регламенте Читинской областной Думы и Агинской Бурятской окружной Думы : постановление Читинской областной Думы от 05. 02. 2008 № 24 // Забайкальский рабочий. 2008. 13 февр. (№ 26).

согласованных идентичных проектов и принимаются указанными субъектами самостоятельно (ст. 3 Соглашения).

Фактически Соглашение 2007 г. закрепляет еще один способ формирования законодательства в переходный период образования нового субъекта Российской Федерации, заключающийся в раздельном, но синхронизированном (согласованном) нормотворчестве. По всем своим параметрам такое согласованное нормотворчество органов государственной власти объединившихся субъектов Российской Федерации отличается от процедур совместного законотворчества.

Соглашение 2008 г. регулирует вопросы, связанные с принятием законов Забайкальского края и нормативных правовых актов, относящихся к компетенции законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Вступивший в должность первый губернатор края порядок издания своих актов и актов краевых органов исполнительной власти определяет самостоятельно в соответствии с законодательством Российской Федерации.

С процессуальной точки зрения новации Соглашения 2008 г. по сравнению с Соглашением 2007 г. выглядят следующим образом:

1. Субъектами права законодательной инициативы являются депутаты обеих дум, губернатор края, прокурор края и представительные органы местного самоуправления края (ч. 1 ст. 2 Соглашения).

2. Порядок внесения, принятия и промульгации законов и постановлений обеих дум определяется совместным регламентом (ст. 3–4 Соглашения).

Большая часть норм федеральных конституционных законов об образовании новых субъектов Российской Федерации посвящена именно переходному периоду<sup>10</sup>. Задачи и региональная специфика переходного периода, несомненно, отражаются на законодательном процессе в новых субъектах Российской Федерации.

Процедуры принятия законов и иных нормативных правовых актов новых субъектов Российской Федерации в переходный период их образования не имеют аналогов в современной конституционно-правовой практике. Эти процедуры отличаются как от законодательного процесса в субъектах Российской Федерации, осуществляемого в текущем порядке, так и от особого нормотворчества законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Напомним, что под последним понимают участие региональных парламентов в федеральном законодательном процессе<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Дробышева Е. В. Переходный период как стадия образования и принятия нового субъекта Российской Федерации: отдельные аспекты правового регулирования // Проблемы права. 2006. № 4(13). С. 128.

<sup>11</sup> Например, см.: Лукьянчикова Е. Ф. Особое нормотворчество законодательных (представительных) органов государственной

Как мы выяснили, законодательный процесс в новых субъектах Российской Федерации в переходный период их образования может осуществляться тремя способами:

- распространение действия нормативных правовых актов объединившихся субъектов Российской Федерации на всю территорию нового субъекта Российской Федерации;
- совместное законотворчество органов государственной власти объединившихся субъектов Российской Федерации в переходный период;
- согласованное (синхронизированное) нормотворчество органов государственной власти объединившихся субъектов Российской Федерации.

Комбинирование этих способов приводит к появлению различных моделей формирования законодательства новых субъектов Российской Федерации в переходный период их образования:

**Пермская модель**, основанная на совместном законотворчестве (Камчатский ФКЗ воспроизвел пермскую модель);

**Красноярская модель**, основанная на распространении действия нормативных правовых актов объединившихся субъектов Российской Федерации на всю территорию нового субъекта Российской Федерации;

**Иркутская модель**, основанная на комбинировании совместного законотворчества и распространении действия нормативных правовых актов объединившихся субъектов Российской Федерации на всю территорию нового субъекта Российской Федерации. Следует отметить, что в иркутском варианте совместного законотворчества наблюдается безусловное доминирование органов государственной власти области над аналогичными окружными органами;

**Забайкальская модель**, основанная на комбинировании согласованного (синхронизированного) нормотворчества органов государственной власти объединившихся субъектов Российской Федерации и совместного законотворчества.

К специфическим источникам нормативно-правового регулирования законодательного процесса в новых субъектах Российской Федерации в переходный период их образования относятся соглашения между законодательными (представительными) органами государственной власти объединившихся субъектов Российской Федерации, их совместные регламенты, а также соглашения этих органов с высшими должностными лицами новых субъектов Российской Федерации.

В силу прямого указания на соглашения в федеральных конституционных законах об образовании новых субъектов Российской Федерации, эти акты в части регулирования законодательного процесса в переходный

власти субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 6. С. 43–45.

период обладают приоритетом перед любыми нормативными правовыми актами объединившихся субъектов Российской Федерации, включая их прежние уставы.

#### Библиография:

1. Дробышева Е. В. Переходный период как стадия образования и принятия нового субъекта Российской Федерации: отдельные аспекты правового регулирования // Проблемы права. 2006. № 4(13).
2. Лукьянчикова Е. Ф. Особое нормотворчество законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 6. С. 43–45.
3. Постановление Законодательного собрания Красноярского края «О соглашении о порядке принятия закона нового субъекта Российской Федерации, образуемого в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов, о бюджете на 2007 год» от 21.09. 2006 № 20–5066П // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2006. № 39 (132).
4. Постановление ЗС Пермского края «О Соглашении о порядке принятия в переходный период образования Пермского края законов Пермского края и иных нормативных правовых актов Пермского края» от 17. 11. 2005 № 2726 // Бюл. Законодательного Собрания и администрации Пермской области. 2006. № 1 (III ч.).
5. Постановление Читинской областной Думы «О совместном регламенте Читинской областной Думы и Агинской Бурятской окружной Думы» от 05. 02. 2008 № 24 // Забайкальский рабочий. 2008. 13 февр. (№ 26).
6. Постановление Читинской областной Думы «О соглашении между Читинской областной Думой, Агинской Бурятской окружной Думой, Губернатором Читинской области и Главой администрации Агинского Бурятского автономного округа» от 19. 12. 2007 № 515 // Забайкальский рабочий. 2008. 22 янв. (№ 11).
7. Постановление Читинской областной Думы, Агинской Бурятской окружной Думы «О соглашении между Читинской областной Думой, Агинской Бурятской окружной Думой и Губернатором Забайкальского края» от 04. 04. 2008 № 2 // Забайкальский рабочий. 2008. 14 апр. (№ 67).
8. Соглашение о порядке принятия законов и иных нормативных правовых актов Камчатского края Советом народных депутатов Камчатской области и Думой Корякского автономного округа (со дня образования Камчатского края и до дня завершения формирования Законодательного Собрания Камчатского края первого созыва в правомочном составе) от 24. 07. 2007 № 1 // Офиц. ведомости. 2007. № 92–100.
9. Соглашение о порядке принятия законов Иркутской области и иных нормативно-правовых актов Иркутской области с участием органов государственной власти Усть-Ордынского Бурятского автономного округа // Областная. 2007. 20 апр. (№ 42).
10. Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 17.12.2001 № 6-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. Российская газета. 2001. 20 декабря.
11. Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» от 25.03.2004 №1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 13. ст. 1110.
12. Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» от 14.10.2005 №6-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. № 42. ст. 4212.
13. Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» от 12.07.2006 № 2-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 29. ст.3119.
14. Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» от 30.12.2006 № 6-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 1 (1 ч.).
15. Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» от 21.07.2007 № 5-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 30. ст.3745.

#### References (transliteration):

1. Drobysheva E. V. Perekhodnyy period kak stadiya obrazovaniya i prinyatiya novogo sub'ekta Rossiyskoy Federatsii: ot del'nye aspekty pravovogo regulirovaniya // Problemy prava. 2006. № 4(13).
2. Luk'yanchikova E. F. Osoboe normotvorchestvo zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) organov gosudarstvennoy vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii //

- Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2009. № 6. S. 43–45..
3. Postanovlenie Zakonodatel'nogo sobraniya Krasnoyarskogo kraya «O soglashenii o poryadke prinyatiya zakona novogo sub'ekta Rossiyskoy Federatsii, obrazuemogo v rezul'tate ob'edineniya Krasnoyarskogo kraya, Taymyrskogo (Dolgano-Nenetskogo) i Evenkiyskogo avtonomnykh okrugov, o byudzhete na 2007 god» ot 21.09. 2006 № 20–5066P // Vedomosti vysshikh organov gosudarstvennoy vlasti Krasnoyarskogo kraya. 2006. № 39 (132).
  4. Postanovlenie ZS Permskogo kraya «O Soglashenii o poryadke prinyatiya v perekhodnyy period obrazovaniya Permskogo kraya zakonov Permskogo kraya i inykh normativnykh pravovykh aktov Permskogo kraya» ot 17. 11. 2005 № 2726 // Byul. Zakonodatel'nogo Sobraniya i administratsii Permskoy oblasti. 2006. № 1 (III ch.).
  5. Postanovlenie Chitinskoy oblastnoy Dumy «O sovmestnom reglamente Chitinskoy oblastnoy Dumy i Aginskoy Buryatskoy okruzhnoy Dumy» ot 05. 02. 2008 № 24 // Zabaykal'skiy rabochiy. 2008. 13 fevr. (№ 26).
  6. Postanovlenie Chitinskoy oblastnoy Dumy «O soglashenii mezhdru Chitinskoy oblastnoy Dumoy, Aginskoy Buryatskoy okruzhnoy Dumoy, Gubernatorom Chitinskoy oblasti i Glavoy administratsii Aginskogo Buryatskogo avtonomnogo okruga» ot 19. 12. 2007 № 515 // Zabaykal'skiy rabochiy. 2008. 22 yanv. (№ 11).
  7. Postanovlenie Chitinskoy oblastnoy Dumy, Aginskoy Buryatskoy okruzhnoy Dumy «O soglashenii mezhdru Chitinskoy oblastnoy Dumoy, Aginskoy Buryatskoy okruzhnoy Dumoy i Gubernatorom Zabaykal'skogo kraya» ot 04. 04. 2008 № 2 // Zabaykal'skiy rabochiy. 2008. 14 apr. (№ 67).
  8. Soglashenie o poryadke prinyatiya zakonov i inykh normativnykh pravovykh aktov Kamchatskogo kraya Sovetom narodnykh deputatov Kamchatskoy oblasti i Dumoy Koryakskogo avtonomnogo okruga (so dnya obrazovaniya Kamchatskogo kraya i do dnya zaversheniya formirovaniya Zakonodatel'nogo Sobraniya Kamchatskogo kraya pervogo sozyva v pravomochnom sostave) ot 24. 07. 2007 № 1 // Ofits. vedomosti. 2007. № 92–100.
  9. Soglashenie o poryadke prinyatiya zakonov Irkutskoy oblasti i inykh normativno-pravovykh aktov Irkutskoy oblasti s uchastiem organov gosudarstvennoy vlasti Ust'-Ordynskogo Buryatskogo avtonomnogo okruga // Oblastnaya. 2007. 20 apr. (№ 42).
  10. Federal'nyy konstitutsionnyy zakon «O poryadke prinyatiya v Rossiyskuyu Federatsiyu i obrazovaniya v ee sostave novogo sub'ekta Rossiyskoy Federatsii» ot 17.12.2001 № 6-FKZ // Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. Rossiyskaya gazeta. 2001. 20 dekabrya.
  11. Federal'nyy konstitutsionnyy zakon «Ob obrazovanii v sostave Rossiyskoy Federatsii novogo sub'ekta Rossiyskoy Federatsii v rezul'tate ob'edineniya Permskoy oblasti i Komi-Permyatskogo avtonomnogo okruga» ot 25.03.2004 № 1-FKZ // Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 2004. № 13. st. 1110.
  12. Federal'nyy konstitutsionnyy zakon «Ob obrazovanii v sostave Rossiyskoy Federatsii novogo sub'ekta Rossiyskoy Federatsii v rezul'tate ob'edineniya Krasnoyarskogo kraya, Taymyrskogo (Dolgano-Nenetskogo) avtonomnogo okruga i Evenkiyskogo avtonomnogo okruga» ot 14.10.2005 № 6-FKZ // Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. – 2005. № 42. st. 4212.
  13. Federal'nyy konstitutsionnyy zakon «Ob obrazovanii v sostave Rossiyskoy Federatsii novogo sub'ekta Rossiyskoy Federatsii v rezul'tate ob'edineniya Kamchatskoy oblasti i Koryakskogo avtonomnogo okruga» ot 12.07.2006 № 2-FKZ // Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 2006. № 29. st. 3119.
  14. Federal'nyy konstitutsionnyy zakon «Ob obrazovanii v sostave Rossiyskoy Federatsii novogo sub'ekta Rossiyskoy Federatsii v rezul'tate ob'edineniya Irkutskoy oblasti i Ust'-Ordynskogo Buryatskogo avtonomnogo okruga» ot 30.12.2006 № 6-FKZ // Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 2007. № 1 (1 ch.).
  15. Federal'nyy konstitutsionnyy zakon «Ob obrazovanii v sostave Rossiyskoy Federatsii novogo sub'ekta Rossiyskoy Federatsii v rezul'tate ob'edineniya Chitinskoy oblasti i Aginskogo Buryatskogo avtonomnogo okruga» ot 21.07.2007 № 5-FKZ // Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 2007. № 30. st. 3745.