

**Матыева Амина Рамазовна\***,  
*соискатель кафедры правовых дисциплин*  
*Чеченского государственного педагогического института*  
*(г. Грозный)*

## **ПЕРИОДИЗАЦИЯ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Один из важнейших аспектов конституционного развития Чеченской Республики – это становление и развитие избирательного законодательства. Этапы становления избирательного законодательства Чеченской Республики имели свои особенности, начиная от нелегитимных выборов Президента Чеченской Республики 1991 года и до выборов Президента Российской Федерации 2012 года.

Превращение Чеченской Республики в особый субъект Российской Федерации начинается на втором этапе формирования основ современного федерализма в России под воздействием процессов развала СССР, ускорившихся провалом ГК ЧП, при использовании демагогических средств и методов пропаганды националистическими и сепаратистскими силами, захватившими реальную власть в регионе. Открытое выступление сепаратистских сил в Чечне против федеральных властей показало, что легитимный орган власти ЧИАССР – Верховный Совет не обеспечил сохранение за собой полноты власти, и фактически реальная власть оказалась в руках неконституционных структур, антифедеральных сил. В качестве оппозиционной структуры Верховный Совет ЧИАССР еще в течение какого-то времени продолжал свое функционирование. Однако затем он провозглашает добровольное сложение своих полномочий. А в это время нелегитимные силы проводят в Чечне выборы президента и парламента Чеченской Республики и принимают свою Конституцию в марте 1992 года. Должные меры со стороны федеральной власти, которые могли бы воспрепятствовать подобному развитию событий, приняты не были. Это был первый опыт проведения выборов на территории Чеченской

---

\* © Матыева А.Р., 2012

Республики в постсоветское время. Однако необходимо подчеркнуть то, что эти выборы не были признаны Российской Федерацией и мировым сообществом. 2 ноября 1991 года Съезд народных депутатов признал проведенные в Чечено-Ингушской Республике 27 октября 1991 года выборы в высший орган государственной власти (Верховный Совет) и Президента республики незаконными, а принятые ими акты не подлежащими исполнению<sup>1</sup>.

К настоящему времени Чеченская Республика является полноправным субъектом Российской Федерации. Возвращение Чеченской Республики в конституционное поле Российской Федерации начинается с 2000 года. К этому времени этап широкомасштабных боевых действий в рамках контртеррористической операции (КТО) в основном был завершен, и федеральный центр приступил к формированию временных органов государственной власти Чеченской Республики.

После включения Чеченской Республики в конституционное поле Российской Федерации встал вопрос об организации системы органов государственной власти на территории данного субъекта России. В соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления относится к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а ч. 2 ст. 76 Конституции России предусматривает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов<sup>2</sup>.

Первым юридическим документом о создании органов власти и управления в Чечне явился Указ Президента Российской Федерации от 8 июня 2000 года № 1071 «Об организации временной системы органов исполнительной власти в Чеченской Республике»<sup>3</sup>. В это же время Президент России В.В. Путин своим Указом Главой Администрации Чеченской Республики назначает Ахмата Абдулхамидовича Кадырова.

В связи с этим 10 января 2000 года Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, руководствуясь Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие

в референдуме граждан Российской Федерации» приняла постановление № 68/776-З «Об образовании Избирательной комиссии Чеченской Республики»<sup>4</sup>.

Избирательная комиссия Чеченской Республики явилась первым легитимным государственным органом Чеченской Республики, образованным в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Развитие современного избирательного законодательства Чеченской Республики можно разделить на два этапа:

**первый этап** – проведения 23 марта 2003 года референдума Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики и принятие самой Конституции Чеченской Республики;

**второй этап** – проведения 2 декабря 2007 года референдума Чеченской Республики по внесению поправок и пересмотра отдельных положений Конституции Чеченской Республики.

Ввиду отсутствия Основного закона (Конституции) данного субъекта Российской Федерации и самой системы государственных органов Чеченской Республики Указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2002 года № 1401 было утверждено Положение о проведении референдума Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики, проектов законов Чеченской Республики «О выборах Президента Чеченской Республики» и «О выборах в Парламент Чеченской Республики»<sup>5</sup>.

В голосовании по проекту Конституции Чеченской Республики приняли участие 509 796 граждан. За принятие Конституции Чеченской Республики проголосовало 489 257 участников референдума, что составило 95,97 процента. В Чеченской Республике впервые имело место высшее непосредственное выражение власти народа, каковым явился референдум 23 марта 2003 года. Он явился первым шагом на пути возврата Чеченской Республики в правовое поле федеративного государства и началом перехода от военной фазы разрешения кризиса к политическому урегулированию. В жизни Чеченской Республики это поистине историческое событие, так как чеченский народ осознанно сделал правильный выбор, важный и решающий шаг на пути восстановления законности и правопорядка.

После принятия Конституции Чеченской Республики была подготовлена необходимая нормативно-правовая база для проведения выборов Президента Чеченской Республики и Парламента Чеченской Республики. Порядок избрания Президента Чеченской Республики регламентировался законом Чеченской Республики «О выборах Президента Чеченской Республики», принятом на референдуме 23 марта 2003 г. Президент избирался на четыре года гражданами РФ, место жительства которых расположено на территории ЧР, достигшими на день голосования 18 лет, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В соответствии с Конституцией Чеченской Республики выборы Президента ЧР назначает Совет Республики Парламента ЧР. Президентом ЧР мог быть избран гражданин РФ не моложе 30 лет. Одно и то же лицо не могло занимать эту должность более двух сроков подряд.

И в соответствии с этим законом 5 октября 2003 года были проведены выборы первого Президента Чеченской Республики, когда в списки избирателей было внесено 509 347 избирателей, приняли участие 499 325 избирателя, что составляло 87,70 %. За кандидатуру Кадырова А.А. проголосовало 403 490 человек (80,84 %). В новейшей истории Чеченской Республики выборы Президента ЧР Кадырова А.А. явились вторым после референдума историческим, судьбоносным событием. Теперь в республике после 1991 года начала функционировать высшая исполнительная власть, которая сразу же взялась за восстановление жизнеобеспечения чеченского общества во всех сферах его деятельности.

После трагической гибели первого Президента Чеченской Республики Ахмата Кадырова Президентом Российской Федерации было принято решение провести досрочные выборы Президента Чеченской Республики.

В досрочных выборах второго Президента Чеченской Республики приняло участие 29 августа 2004 года 505 936 избирателей, что составило 85,25 %. За кандидатуру второго Президента Чеченской Республики Алханова А.Д. проголосовало 372 687 человек (73,67%). После проведения этих выборов были внесены существенные изменения в избирательное законодательство Российской Федерации.

Президент России В. В. Путин в сентябре 2004 года выступил с предложением изменения порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, и вследствие этого, можно констатировать тот факт, что Алханов А.Д. был последним избранным на выборах Президентом Чеченской Республики.

Наделение полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации – избирательная методика, лежащая в основе процедуры выборов главы региональной исполнительной власти. Непосредственно процедура осуществляется законодательными органами субъекта Федерации по представлению Президента России. Указанный порядок замещения высших государственных должностей в регионах России был введён в конце 2004 года по инициативе Президента РФ В. В. Путина. Последний, выступая 13 сентября 2004 года на расширенном заседании Правительства, объявил о намерении внести ряд принципиальных изменений в избирательное законодательство. В частности, в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>6</sup> введен целый ряд норм, которые устанавливают принципиально новые правила региональных выборов, которые призваны действовать в целях обеспечения единства государственной власти, и не противоречат положениям иных актов российского избирательного законодательства, что впоследствии подтверждено решением Конституционного Суда РФ.

В соответствии с новой редакцией документа, кандидатуру главы региона утверждает законодательный орган государственной власти субъекта Федерации по представлению Президента РФ. В декабре 2005 года Конституционный суд Российской Федерации признал такой порядок назначения глав субъектов Федерации конституционным<sup>7</sup>.

После отставки Президента Чеченской Республики А.А. Алханова Парламент Чеченской Республики, согласно установленному порядку назначения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, по представлению Президента Российской Федерации

В.В. Путина 2 марта 2007 года наделяет Рамзана Ахматовича Кадырова полномочиями Президента Чеченской Республики.

Выборы в Парламент Чеченской Республики также имели свои особенности. Выборы в Парламент Чеченской Республики первого созыва проводились в соответствии с принятым на референдуме Чеченской Республики 23 марта 2003 года законом Чеченской Республики «О выборах в Парламент Чеченской Республики».

В ст. 78 Конституции Чеченской Республики было определено, что «Парламент Чеченской Республики является постоянно действующим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти Чеченской Республики»<sup>8</sup> Он состоит из двух палат – Совета Республики и Народного Собрания.

В ст. 79 Конституции Чеченской Республики говорилось: «1. Совет Республики состоит из 21 депутата, представляющих административно-территориальные единицы республики (города республиканского значения и районы), избираемых по одномандатным избирательным округам на основе прямого избирательного права при тайном голосовании.

2. Народное Собрание состоит из 40 депутатов, избираемых на основе прямого избирательного права при тайном голосовании»<sup>9</sup>.

Выборы в Парламент Чеченской Республики первого созыва были назначены Указом Президента Российской Федерации от 23 августа 2005 года №978 «О назначении выборов в Парламент Чеченской Республики первого созыва»<sup>10</sup> на 27 ноября 2005 года. В выборах по единому избирательному округу приняли участие 415150 избирателей, что составляет 69,59% избирателей, включенных в списки избирателей.

Таким образом, можно сказать, что первый этап развития избирательного законодательства Чеченской Республики начинается принятием Конституции Чеченской Республики, и заканчивается избранием Президента Чеченской Республики и проведением выборов в Парламент Чеченской Республики. Все эти события имели огромное значения, как для Чеченской Республики, так и для всей Российской Федерации, так как была подготовлена необходимая нормативно-правовая

база, и именно с этого момента начинается нормальное функционирование органов власти в Чеченской Республике.

Второй этап развития избирательного законодательства начинается с 2 декабря 2007 года, когда был проведен референдум Чеченской Республики по внесению поправок и пересмотра отдельных положений Конституции Чеченской Республики. В «Предложении о поправках и пересмотре отдельных положений Конституции Чеченской Республики» Президента (так назывался тогда высшее должностное лицо) Чеченской Республики указывалось, что они вносятся в целях приведения Конституции Чеченской Республики в соответствие с действующим федеральным законодательством и совершенствования органов государственной власти Чеченской Республики.

Надо отметить, что деятельность Парламента Чеченской Республики наряду со многими положительными аспектами высветила и ряд отрицательных аспектов бикамерализма в условиях его применения в функционировании законодательного органа субъекта Российской Федерации. Кроме того, возникла необходимость дальнейшего приведения в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством Конституционного законодательства Чеченской Республики. И в связи с этим Парламент Чеченской Республики еще 19 мая 2006 г. принял закон Чеченской Республики № 9-РЗ «О Парламенте Чеченской Республики» (с изменениями и дополнениями от 14 марта 2007 г.)<sup>11</sup>, а референдум от 2 декабря 2007 года о внесении изменений и поправок в Конституцию Чеченской Республики внес существенные изменения именно в главу 5 «Парламент Чеченской Республики».

В 27 июня 2008 года в соответствии с положением п. а) ч. 1 ст. 91 Конституции Чеченской республики Парламент Чеченской Республики объявил о самороспуске постановлениями своих палат № 570-1ср, № 900-1нс<sup>12</sup>.

В создавшейся ситуации в соответствии с ч. 4 ст. 7 Закона Чеченской Республики «О выборах депутатов Парламента Чеченской Республики»<sup>13</sup> Избирательная комиссия Чеченской Республики назначает досрочные выборы депутатов Парламента Чеченской Республики, что

и было сделано 17 июля 2008 года. 12 октября 2008 года были проведены выборы в Парламент Чеченской Республики второго созыва.

В соответствии с новой редакцией ч. 2 ст. 78 Конституции Чеченской Республики: «Парламент Чеченской Республики является однопалатным и состоит из 41 депутата, избираемых сроком на 5 лет гражданами Российской Федерации, проживающими в Чеченской Республике, на основе прямого избирательного права при тайном голосовании, в порядке, установленном федеральным законодательством, настоящей Конституцией и законом Чеченской Республики<sup>14</sup> Таким образом, в Чеченской Республике осуществлен переход от би-камерализма функционирования законодательного (представительного) органа власти к однопалатному Парламенту.

С января по 30 октября 2005 года во всех субъектах РФ (за исключением Республики Ингушетия и Чеченской Республики) были проведены выборы органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях. В соответствии с требованиями Федерального закона о местном самоуправлении в РФ на остальной территории (кроме ИР и ЧР) до 1 ноября 2005 года должно было завершиться формирование выборных органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях.

В рамках реализации законодательной инициативы Избирательная комиссия Чеченской Республики в 2007 году подготовила и внесла на рассмотрение в Парламент Чеченской республики законопроект «О муниципальных выборах в Чеченской Республики». В июне 2007 года данный законопроект после принятия Парламентом в третьем чтении и подписании Президентом Чеченской Республики приобрёл форму закона.

Принятый закон, в свою очередь, стал основанием и руководством при проведении первых в истории Чеченской Республики выборов в органы местного самоуправления 11 октября 2009 года. Однако и федеральное законодательство за это время претерпело изменения, что обусловило изменение законодательства Чеченской Республики.

24 ноября 2008 года Президентом РФ Д.А. Медведевым был подписан Федеральный закон «О мерах по организации местного само-



управления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике»<sup>15</sup>. Указанный закон установил на территориях Республики Ингушетия и Чеченской Республики переходный период до 1 января 2010 года, в течение которого в них должно быть завершено формирование органов местного самоуправления.

11 октября 2009 года в Чеченской Республике впервые состоялись муниципальные выборы, на которых избирались 236 глав муниципальных образований и 2565 депутатов советов муниципальных районов, городских и сельских поселений – всего 2801 мандат выборных исполнительных должностей и депутатов представительных органов местного самоуправления. По данным Избирательной Комиссии Чеченской Республики явка на муниципальных выборах превысила 80%.

Таким образом, закончился переходный период реализации Федерального закона о местном самоуправлении, и, начиная с 2010 года, его положения полностью вступили в силу на территории всех субъектов РФ, в связи с чем органы местного самоуправления получили весь объем полномочий, установленных указанным законом. Сегодня можно оценить имеющуюся практику реализации Федерального закона о местном самоуправлении во всех субъектах РФ (включая Республики Ингушетия и Чеченской Республики, где данные выборы прошли в 2009 г.), отметить достоинства и недостатки сложившейся модели местного самоуправления, определить перспективы дальнейшего развития российской муниципальной реформы и сформулировать предложения по совершенствованию порядка формирования органов местного самоуправления в РФ.

5 марта 2011 года Парламент Чеченской Республики по представлению Президента России Д.А.Медведева наделяет Рамзана Ахматовича Кадырова полномочиями Главы Чеченской Республики. Также необходимо отметить, что Конституционным законом Чеченской Республики от 2 сентября 2010 года № 4-РКЗ<sup>16</sup> произведено изменение названия руководителя субъекта Российской Федерации, назвав его «Глава Чеченской Республики».

Но в силу того, что избирательное право является динамично развивающейся отраслью права, произошли изменения в выборе глав

регионов. В 2012 году по инициативе президента России Д.А. Медведева был принят федеральный закон, предусматривающий возвращение прямых выборов глав регионов. Согласно указанному закону первые выборы высших должностных лиц должны пройти 14 октября 2012 года в тех субъектах Российской Федерации, где срок истечения полномочий действующих высших должностных лиц истекает с 1 июня по 31 декабря 2012 года<sup>17</sup>.

Таким образом, конституционные поправки и изменения избирательного законодательства в Чеченской Республике в значительной степени осуществлены под воздействием требований федерального законодательства, обусловлены динамикой социально-политических процессов в республике. Они отражают содержательную сторону совершенствования конституционных положений в субъекте Российской Федерации и содержат богатый материал для развития теории и практики конституционных реформ нашей страны. В них проявляется стабильный и поступательный характер общественных устоев в республике. Словом, в Чеченской Республике накоплен достаточный теоретический и практический материал эволюционных конституционных изменений и предстоит в дальнейшем выработать, формировать специальную теоретическую платформу, комплекс знаний, объясняющих суть, назначение, содержание и другие характеристики продвижения нашего общества вперед.

---

\* Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 02.11.1991 № 1847-1 «О признании незаконными выборов, проведенных 27 октября 1991 года в Чечено-Ингушской Республике» // Сборник Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР – 1991. – № 45. – ст. 1503

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации. – М.: Известия. – 2003.

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 8 июня 2000 г. № 1071 «Об организации Временной системы органов исполнительной власти в Чеченской Республике» // Российская газета. – 2000. – № 112.

<sup>4</sup> Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 10 января 2000 г. № 68/776-3 «Об образовании Избирательной комиссии Чеченской Республики» // Российская газета – 2000 г. – № 9.

<sup>5</sup> Указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2002 года №1401 «Об утверждении положения о проведении референдума Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики, проектам законов Чеченской Республики «О выборах Президента Чеченской Республики» и «О выборах в Парламент Чеченской Республики» // Российская газета – 2002 . – № 235 (3103).

<sup>6</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253; 2004. – № 33. – Ст. 3368; 2005. – № 30. – Ст. 3104; 2006. – № 29. – Ст. 3125; № 50. – Ст. 5303; 2010. – № 17. – Ст. 1986; № 41. – Ст. 5192; 2011. – №28. – Ст. 4111.

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 г. № 13-П  
Постановление КС РФ от 21.12.2005. № 13-П

<sup>8</sup> Конституция Чеченской Республики (в редакции референдума Чеченской Республики от 2 декабря 2007 года). Официальный текст. – Грозный. ГУП «Издательско-полиграфический комплекс «Грозненский рабочий».

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Указ Президента Российской Федерации от 23 августа 2005 года, № 978 «О назначении выборов в Парламент Чеченской Республики первого созыва» // Российская газета. – 2005. – № 3856.

<sup>11</sup> Закон Чеченской Республики от 14 марта 2007 года № 9-РЗ «О внесении изменений в Закон Чеченской Республики от 19 мая 2006 года № 5-РЗ «О Парламенте Чеченской Республики» // Вести республики. – 2007. – № 38.

<sup>12</sup> Конституция Чеченской Республики (в редакции референдума Чеченской Республики от 2 декабря 2007 года). Официальный текст. – Грозный. ГУП «Издательско-полиграфический комплекс «Грозненский рабочий».

<sup>13</sup> Закон Чеченской Республики от 5 июня 2008 года № 25-РЗ «О выборах депутатов Парламента Чеченской Республики» // Вести республики. – 2008. – № 111.

<sup>14</sup> Конституция Чеченской Республики (в редакции референдума Чеченской Республики от 2 декабря 2007 года). Официальный текст. – Грозный. ГУП «Издательско-полиграфический комплекс «Грозненский рабочий».

<sup>15</sup> Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 207-ФЗ «О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике» // Российская газета. – 2008 г. – № 4799.

<sup>16</sup> Вести Республики за 2 сентября 2010 г.

<sup>17</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета – Федеральный выпуск № 5772.

**Миронова Славена Сергеевна,  
Соколов Денис Борисович\*,**  
*студенты юридического факультета  
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»  
(г. Самара)*

## **ПРАВОВОЙ СТАТУС УЧАСТКОВЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ КАК СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА**

После принятия в 1993 году Конституции РФ в России создана система избирательных комиссий, направленная на обеспечение основополагающих конституционных избирательных прав граждан Российской Федерации, позволяющая с помощью прав избирать и быть избранными способствовать формированию федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, разрешать вопросы публичного характера, поставленные на разрешение в порядке проведения референдума федерального, регионального или муниципального уровня.

Ст. 20 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляет перечень субъек-

---

\* © Миронова С.С., Соколов Д.Б., 2012