

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ТЕРРИТОРИИ «СИРИУС» КАК ПУБЛИЧНЫЙ ОРГАН С ОСОБЫМ СТАТУСОМ

© 2022 г. Н. Ю. Турищева

*Избирательная комиссия Краснодарского края, г. Краснодар;
Кубанский государственный университет, г. Краснодар*

E-mail: dom0023@mail.ru

Поступила в редакцию 29.11.2021 г.

Аннотация. В статье рассмотрены полномочия территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус». Признаки особого конституционно-правового статуса федеральной территории «Сириус» как самостоятельного публично-правового образования наиболее ярко проявляются в объеме полномочий, закрепляемых за территориальной избирательной комиссией данной федеральной территории. Анализ указанных полномочий позволяет не только определить место комиссии в системе избирательных комиссий Российской Федерации, но также сформулировать ключевые начала, лежащие в основе политико-правового статуса федеральной территории в целом. На основе анализа действующего законодательства автор усматривает коррелирующую связь между электоральными возможностями избирателей и «представительским потенциалом» федеральной территории, приходит к выводу о наличии у комиссии особого статуса публичного органа со смешанными государственными и муниципальными полномочиями.

Ключевые слова: федеральная территория, территориальная избирательная комиссия, выборы, публичная власть, особый статус.

Цитирование: Турищева Н. Ю. Территориальная избирательная комиссия федеральной территории «Сириус» как публичный орган с особым статусом // Государство и право. 2022. № 4. С. 47–55.

DOI: 10.31857/S102694520019589-8

TERRITORIAL ELECTION COMMISSION OF THE FEDERAL TERRITORY «SIRIUS» AS A PUBLIC BODY WITH A SPECIAL STATUS

© 2022 N. Yu. Turishcheva

*The Election Commission of the Krasnodar region, Krasnodar;
Kuban State University, Krasnodar*

E-mail: dom0023@mail.ru

Received 29.11.2021

Abstract. The article examines the powers of the territorial election commission of the federal territory “Sirius”. The signs of the special constitutional and legal status of the federal territory “Sirius” as an independent public legal entity are most clearly manifested in the scope of powers assigned to the territorial election commission of this federal territory. The analysis of these powers makes it possible not only to determine the place of the commission in the system of election commissions of the Russian Federation, but also to formulate the key principles underlying the political and legal status of the federal territory as a whole. Based on the analysis of the current legislation, the author sees a correlating relationship between the electoral capabilities of voters and the “representative potential” of the federal territory, comes to the conclusion that the commission has a special status of a public body with mixed state and municipal powers.

Key words: federal territory, territorial election commission, elections, public authority, special status.

For citation: *Turishcheva, N. Yu. (2022). Territorial Election Commission of the federal territory «Sirius» as a public body with a special status // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 47–55.*

Образованная в декабре 2020 г. федеральная территория «Сириус»¹, имеющая статус особой публично-территориальной единицы, не являющейся субъектом Российской Федерации, ввиду новизны данного правового явления вызывает обоснованный научный интерес² и самим фактом своего существования создает основу для дальнейших исследований в области единства и взаимодействия системы государственного и муниципального управления³, построения и функционирования публичной власти⁴.

Научная дискуссия, развернувшаяся по данному вопросу среди ученых-конституционалистов, отражает различные точки зрения, связанные с двумя концептуально разными подходами к оценке правовой природы федеральной территории: с одной стороны, она понимается как самостоятельная территориальная единица, наряду с другими субъектами Российской Федерации входящая в состав государства⁵, с другой — рассматривается как часть территории субъекта Российской Федерации⁶.

Как отметил Конституционный Суд РФ, положение о возможности создания федеральных территорий по своему смыслу не предполагает возможности образования федеральных территорий с приданием им статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации, и не может расцениваться

как противоречащее ст. 5 (ч. 1) Конституции РФ, исчерпывающим образом определяющей состав Российской Федерации как федеративного государства (что, однако, не аналогично определению состава его территории)⁷.

Общеизвестно, что реализация избирательных прав составляет ядро важнейших демократических начал формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления. Как представляется, в дискуссии о территориальной принадлежности федеральной территории в качестве обязательного элемента должен учитываться конституционно-правовой статус избирателей, зарегистрированных на территории Сириуса, и их право на участие в управлении делами государства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Признаки особого конституционно-правового статуса Сириуса как самостоятельного публично-правового образования проявляются в объеме полномочий, закрепляемых за территориальной избирательной комиссией данной федеральной территории. Находясь в центре процессов формирования органов публичной власти, избираемых путем прямых выборов, территориальная комиссия Сириуса имеет собственный объем полномочий и обеспечивает реализацию избирательных прав граждан, зарегистрированных в границах Сириуса, в рамках выборов различного уровня. Анализ этих полномочий позволяет не только оценить место территориальной комиссии Сириуса в системе избирательных комиссий Российской Федерации, но и сформулировать ключевые начала, лежащие в основе политико-правового статуса федеральной территории в целом.

Территориальная комиссия федеральной территории «Сириус» первого состава сформирована постановлением Центральной избирательной комиссии РФ⁸ на пять лет в соответствии с требованиями ч. 17 ст. 47 Федерального закона № 437-ФЗ.

¹ См.: Федеральный закон от 22.12.2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // СЗ РФ. 2020. № 52 (ч. 1), ст. 8583.

² См., напр.: *Васильева Н.В., Праскова С.В., Пятковская Ю.В.* Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования // *Правоприменение*. 2021. Т. 5. № 1. С. 124–140.

³ См.: *Бухвальд Е.М.* Федеральные территории как новация политики пространственного развития в Российской Федерации // *Теория и практика общественного развития*. 2021. № 3. С. 44.

⁴ См.: *Некрасов С.И.* Экстерриториальная компетенция в территориальной организации публичной власти // *Lex russica*. 2017. № 1. С. 142.

⁵ См.: *Мусинова Н.Н.* Федеральная территория: особенности, зарубежный опыт и российский проект // *Самоуправление*. 2020. № 5. С. 346.

⁶ См.: *Гаврилова Ю.В.* Статус федеральной территории: дискуссионные аспекты // *Право и права человека в современном мире: тенденции, риски, перспективы развития: материалы Всеросс. науч. конф., посвященной памяти проф. Ф.М. Рудинского / под общ. ред. В.В. Строева, Д.А. Пашенцева, Н.М. Ладнушкиной*. М., 2021. С. 240; *Майборода В.А.* Градостроительное регулирование развития федеральной территории // *Теоретическая и прикладная юриспруденция*. 2020. № 4. С. 56.

⁷ См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12, ст. 1855.

⁸ См.: постановление ЦИК России от 03.02.2021 г. № 282/2068-7 «О формировании территориальной избирательной комиссии федеральной территории “Сириус”». URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/48753/>

Особый порядок формирования комиссии в совокупности с особым объемом полномочий объективно выделяет ее в системе действующих избирательных комиссий Российской Федерации, впервые в отечественной практике задавая специальный правовой режим деятельности избирательного органа, отличный от иных подобных органов.

Однако придание комиссии статуса именно территориальной представляется не вполне обоснованным, поскольку изначально правовая природа комиссии соотносится не только с территорией, на которой она проводит выборы, но и прежде всего с уровнем и статусом того органа публичной власти, в избрании членов которого она выступает в качестве комиссии, организующей выборы.

В отличие от традиционного механизма, предусматривающего формирование территориальной комиссии соответствующей избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, назначение членов территориальной комиссии Сириуса осуществлено Центральной избирательной комиссией РФ. Несмотря на небольшое число нижестоящих участковых избирательных комиссий — их всего шесть, и небольшое число избирателей, зарегистрированных на территории Сириуса, — их немногим более 9 тыс.⁹, установленный федеральным законодателем особый порядок формирования территориальной избирательной комиссии Сириуса выделяет ее в ряду других территориальных избирательных комиссий, действующих в Российской Федерации, и в совокупности с предусматриваемой компетенцией — придает статус особого публичного органа.

Самостоятельность ЦИК России и каждой из избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, муниципальных комиссий в решении возложенных на них полномочий законодатель подчеркивает тем, что наделяет их статусом юридического лица. Вопрос о придании статуса юридического лица территориальным избирательным комиссиям отнесен к дискреционным полномочиям законодателя субъекта Российской Федерации.

В отношении же территориальной комиссии Сириуса такая возможность установлена Федеральным законом № 437-ФЗ, при этом соответствующая процедура отнесена к компетенции Совета федеральной территории «Сириус». На текущий момент комиссия не наделена статусом юридического лица, что в дальнейшем может быть восполнено решением Совета федеральной территории. Федеральный законодатель предусмотрел, что в случае придания территориальной комиссии

статуса юридического лица председатель территориальной комиссии работает в указанной комиссии на постоянной (штатной) основе и замещает государственную должность Российской Федерации, заместитель председателя и секретарь в случае, если они работают в указанной комиссии на постоянной (штатной) основе, замещают государственные должности Российской Федерации.

Вместе с тем в федеральном законе № 67-ФЗ законодатель постулирует вхождение территориальных комиссий в систему государственных органов в субъектах Российской Федерации. Наличие юридической связи между территориальной избирательной комиссией и системой государственных органов субъекта Российской Федерации определяется следующими факторами: во-первых, территориальным принципом организации публичной власти — комиссия формируется и действует на части территории субъекта Российской Федерации, обеспечивая участие зарегистрированных на данной территории избирателей в формировании органов власти различного уровня; во-вторых, принципом соподчиненности, действующим в системе избирательных комиссий и предусматривающим формирование территориальных комиссий избирательной комиссией субъекта Российской Федерации; в-третьих, принципом обеспечения организационного единства деятельности комиссий, сформированных на постоянной основе, — комиссия может включать штатные должности, относящиеся или к государственным должностям, или, по крайней мере, к должностям государственной гражданской службы данного субъекта Российской Федерации.

Однако территориальная комиссия Сириуса по своим юридическим характеристикам не соответствует данной системе государственных органов субъекта Российской Федерации. Очевидно, что комиссия, сформированная Центральной избирательной комиссией РФ, а также имеющая в своей структуре штатные должности членов, относящиеся к государственным должностям Российской Федерации, не может входить в систему государственных органов субъекта Российской Федерации. И в то же время, будучи по статусу именно территориальной, а не какой-либо иной комиссией, она объединяет полномочия этого уровня избирательных комиссий, выводя на первое место вопросы реализации избирательных прав граждан, зарегистрированных на территории Сириуса.

При формировании территориальной комиссии Сириуса соблюдены общие демократические требования об обязательном назначении кандидатов от парламентских партий. Указанный порядок закрепляет связь избирательных комиссий с политическими партиями как одним из основных

⁹ По состоянию на 1 июля 2021 г. на федеральной территории «Сириус» зарегистрировано 9496 избирателей (см.: URL: <http://www.krasnodar.izbirkom.ru/chislennost-izbirateley/>).

институтов гражданского общества, призванных опосредовать участие граждан в управлении делами государства, и позволяет учесть результаты участия партий в предыдущих выборах депутатов соответствующего законодательного (представительного) органа. В состав комиссии назначены члены с правом решающего голоса от всех парламентских партий, представленных в Государственной Думе на момент формирования комиссии: «Единой России», КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России». Кроме того, число государственных и муниципальных служащих среди членов комиссии не превышает половины от ее состава.

Система органов публичной власти федеральной территории «Сириус», включающая Совет федеральной территории, частично формируемый путем прямых выборов (непосредственно избирателями избираются 9 из 17 его членов), де-факто определяет полномочия территориальной избирательной комиссии Сириуса как комиссии, организующей данные выборы. Установленные ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 437-ФЗ положения о том, что местное самоуправление в федеральной территории «Сириус» осуществляется проживающими на ее территории гражданами непосредственно в формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также через органы публичной власти федеральной территории «Сириус», осуществляющие полномочия органов местного самоуправления городского округа, позволяют сделать вывод о том, что территориальная избирательная комиссия Сириуса в процессе избрания членов Совета федеральной территории реализует функции, сближающие ее с функциями избирательной комиссии муниципального образования. Юридически значимой особенностью является возложение на территориальную комиссию Сириуса полномочий по проведению выборов членов Совета федеральной территории Федеральным законом № 437-ФЗ, а не решением избирательной комиссии соответствующего субъекта Российской Федерации.

Участвуя в выборах девяти членов Совета федеральной территории «Сириус», территориальная комиссия Сириуса выступает в роли, по объему полномочий и решаемым задачам сходной с полномочиями избирательной комиссии муниципального образования. Вместе с тем статус самого Совета как органа публичной власти федеральной территории, члены которого избираются при организующей роли комиссии, непосредственно «повышает» и ее статус, который в этом смысле можно определить не как статус муниципального органа, что характерно для избирательной комиссии муниципального образования, а как публичного органа, участвующего в выборах соответствующего представительного органа публичной власти.

Согласно ч. 11 ст. 17 Федерального закона № 437-ФЗ полномочия территориальной комиссии Сириуса определяются в соответствии со ст. 25 и 26 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» с учетом положений настоящего Федерального закона, т.е. де-юре федеральный законодатель определяет полномочия территориальной комиссии Сириуса как совокупность полномочий окружных (ст. 25) и территориальной (ст. 26) избирательных комиссий. В этом видится определенное противоречие с возложением полномочий по проведению выборов членов Совета федеральной территории. Ни окружная, ни территориальная комиссия не выступают в роли комиссии, организующей выборы. Несмотря на то что прямыми выборами избираются не все члены Совета федеральной территории, неоспорима ее роль именно как комиссии, организующей выборы членов Совета. В рамках выборов членов Совета территориальная комиссия Сириуса осуществляет прием документов кандидатов для выдвижения и регистрации, регистрирует кандидатов¹⁰, обеспечивает информационное сопровождение выборов, утверждает тексты избирательных бюллетеней по многомандатным округам, определяет результаты выборов членов Совета федеральной территории «Сириус». Функции, относящиеся к организации выборов в целом, информационное, финансовое, методическое обеспечение выборов, контроль за ведением агитации, опубликование результатов выборов — все эти полномочия свидетельствуют о роли территориальной комиссии Сириуса именно как комиссии, организующей выборы членов Совета федеральной территории, что должно получить свое закрепление в Федеральном законе № 437-ФЗ.

Место территориальной комиссии Сириуса в системе избирательных комиссий Российской Федерации определяются через устанавливаемый механизм обжалования ее действий. Так, согласно ст. 41 Федерального закона № 437-ФЗ решения или действия (бездействие) территориальной комиссии или ее должностного лица, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в Центральную избирательную комиссию РФ или в суд в порядке, установленном Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Кодексом административного судопроизводства РФ. Таким

¹⁰ См., напр.: постановление территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус» от 23.07.2021 г. «О регистрации кандидата в члены Совета федеральной территории «Сириус» по многомандатному избирательному округу № 2 Карпова О.Э.». URL: <http://sirius.izbirkom.ru/dokumenty-izbiratelnoy-komissii/docs/Post122.docx>

образом, при проведении выборов членов Совета федеральной территории «Сириус» ЦИК России является непосредственно вышестоящей избирательной комиссией по отношению к территориальной комиссии Сириуса, что также подчеркивает ее особый статус. В обычном же порядке решения и действия территориальных комиссий обжалуются в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации.

Следует обратить внимание на то, что в отличие от других территориальных избирательных комиссий, традиционно использующих в качестве основной формы принимаемых документов форму решения по вопросам, отнесенным к их компетенции, территориальная комиссия Сириуса принимает постановления. Постановление как форма документа характерно для оформления решений Центральной избирательной комиссии РФ и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Таким образом, указанное регулирование также выделяет территориальную комиссию Сириуса в ряду иных территориальных избирательных комиссий.

В соответствии с ч. 4 ст. 47 Федерального закона № 437-ФЗ словосочетания «федеральная территория «Сириус» и «муниципальное образование городской округ Сириус» используются в одном значении, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом. «Двойной» статус Сириуса: объединение в содержании статуса публично-правового образования понятий «федеральная территория» и «городской округ» — предопределяет организационные и субординационные (в действующей системе подчиненности избирательных комиссий) особенности проведения выборов членов Совета. Несмотря на вхождение городского округа «Сириус» в состав Краснодарского края как субъекта Российской Федерации¹¹, при проведении выборов членов Совета федеральной территории «Сириус» в качестве специального регулирования применяется Федеральный закон № 437-ФЗ, не действует региональное избирательное законодательство и фактически не применяются те положения рамочного Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, которыми установлены отдельные контрольные полномочия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации при проведении муниципальных выборов на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Так, например, постановления территориальной комиссии Сириуса, принятые в рамках

подготовки и проведения выборов членов Совета федеральной территории «Сириус», состоявшихся 19 сентября 2021 г., основаны непосредственно на нормах Федерального закона № 67-ФЗ и Федерального закона № 437-ФЗ и имеют отсылки к указанным нормативным правовым актам¹².

Территориальная комиссия Сириуса достаточно самостоятельна в связи с отсутствием нормативных требований о необходимости предоставления сведений о движении средств на специальных избирательных счетах кандидатов для размещения их на сайте вышестоящей избирательной комиссии. В этом же ряду можно назвать и отсутствие необходимости публиковать на сайте региональной комиссии информацию о выделении специально оборудованных мест в границах каждого избирательного участка для размещения печатных агитационных материалов кандидатов.

В то же время среди субъектов, наделенных правом назначить наблюдателей при проведении выборов членов Совета федеральной территории, законодатель наряду с зарегистрированными кандидатами, политическими партиями, выдвинувшими зарегистрированных кандидатов, и Общественной палатой Российской Федерации, называет также Общественную палату Краснодарского края, подчеркивая наличие юридической связи с субъектом Российской Федерации при проведении указанных выборов.

Особое внимание законодатель уделил статусу избирательного объединения на выборах членов Совета, предусмотрев выдвижение избирательными объединениями списков кандидатов по мажоритарным избирательным округам. При этом в соответствии с ч. 1 ст. 23 Федерального закона № 437-ФЗ решение о выдвижении кандидата (кандидатов) по одномандатным (многомандатным) избирательным округам принимается съездом политической партии; указанное решение может быть принято также коллегиальным постоянно действующим руководящим органом политической партии. Таким образом, в качестве избирательного объединения на выборах членов Совета может выступать только политическая партия, что отражает более высокий уровень требований к избирательному объединению по сравнению с предусматриваемыми Федеральным законом № 67-ФЗ к избирательным объединениям на выборах не только местного, но и регионального уровня. Традиционно в качестве избирательного объединения

¹¹ См.: Закон Краснодарского края от 03.04.2020 г. № 4266 «Об установлении границ муниципального образования городской округ Сириус Краснодарского края и о наделении его статусом городского округа». URL: <http://publication.pravo.gov.ru>

¹² См., напр.: постановление территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус» от 13.08.2021 г. «Об отказе в регистрации кандидата в члены Совета федеральной территории «Сириус» по многомандатному избирательному округу № 3 Игнатова Ю.Н.». URL: <http://sirius избирком.ru/dokumenty-izbiratelnoy-komissii/docs/Post168.doc>

на региональных выборах может выступать региональное отделение партии, на муниципальных — также местное отделение партии, если это предусмотрено ее уставом. Норма Федерального закона № 437-ФЗ о выдвижении кандидатов на съезде партии или коллегиальным постоянно действующим руководящим органом политической партии сопоставима с требованиями, предъявляемыми к избирательным объединениям лишь при проведении выборов депутатов законодательного органа федерального уровня.

К кандидатам также предъявляются требования, сопоставимые с федеральным уровнем выборов. В частности, при выдвижении кандидаты должны предоставлять документы в соответствии с Указом Президента РФ (о недвижимом имуществе за рубежом, о расходах по сделкам, превышающих доход за три года, предшествующих совершению сделки), а для регистрации кандидата — также уведомление об отсутствии иностранных финансовых инструментов¹³.

В противовес высокому уровню требований, предъявляемых к избирательным объединениям и кандидатам, уровень организационного, информационного и технического обеспечения выборов членов Совета федеральной территории сопоставим с требованиями, применяемыми на муниципальных выборах. Кроме того, отсутствие целых блоков нормативного правового регулирования выборов членов Совета в Федеральном законе № 437-ФЗ приводит к неопределенности (даже посредством их замещения постановлениями территориальной комиссии Сириуса).

Так, в соответствии со ст. 32 Федерального закона № 437-ФЗ сведения о зарегистрированных кандидатах, в т. ч. об их доходах и имуществе, а также сведения о выявленных фактах недостоверности сведений, предоставленных кандидатами при выдвижении, доводятся до сведения избирателей в порядке и объемах, которые установлены самой территориальной комиссией. Таким образом, законодатель не определяет, в каких СМИ (или на иных ресурсах) публикуется эта информация, что относительно других выборов подвергается обязательному регулированию.

Кроме того, федеральный законодатель не устанавливает уровень и статус СМИ, которые обязаны участвовать в информационном обеспечении выборов членов Совета. Согласно ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 437-ФЗ бесплатные эфирное время и печатную площадь для проведения предвыборной агитации обязаны предоставлять зарегистрированным кандидатам организации

телерадиовещания и редакции периодических печатных изданий, учредителями (соучредителями) которых являются органы публичной власти федеральной территории «Сириус» или учрежденные ими организации. Таким образом, информационное обеспечение выборов сужается до границ самого Сириуса.

Уровень требований, предъявляемых к степеням защиты бюллетеней для голосования, в Федеральном законе № 437-ФЗ не установлен, что также сужает систему устанавливаемых гарантий.

При проведении выборов членов Совета остается неурегулированным взаимодействие комиссии с иными органами и организациями регионального уровня, уполномоченными на осуществление определенных действий (например, с отделением пенсионного фонда по Краснодарскому краю — по предоставлению сведений об избирателях-инвалидах, с управлением Министерства юстиции по Краснодарскому краю — по предоставлению сведений о политических партиях и общественных объединениях и др.).

В рамках выборов федерального уровня избиратели, зарегистрированные на территории Сириуса, реализуют свое активное избирательное право, избирая депутатов Государственной Думы и Президента РФ, а территориальная комиссия Сириуса имеет полномочия обычной территориальной избирательной комиссии. Так, например, на выборах депутатов Государственной Думы восьмого созыва, состоявшихся 19 сентября 2021 г., задачами комиссии являлись: информирование избирателей Сириуса о дате и месте голосования, о зарегистрированных партийных списках и кандидатах, выдвинувшихся по Сочинскому одномандатному избирательному округу № 50, руководстве деятельностью нижестоящих участковых избирательных комиссий; обеспечение голосования избирателей и установление его итогов на территории Сириуса по одномандатному и федеральному избирательным округам. Территориальное вхождение Сириуса в Сочинский одномандатный округ, пусть и в новом качестве, обусловлено наличием активного избирательного права избирателей Сириуса в рамках формирования нижней палаты федерального парламента, а также продолжающей действовать схемой избирательных округов на выборах депутатов Государственной Думы, утвержденной в ноябре 2015 г. сроком на десять лет¹⁴.

Аналогичные полномочия территориальная комиссия Сириуса имеет и в рамках выборов главы

¹³ См.: Указ Президента РФ от 06.06.2013 г. № 546 // СЗ РФ. 2013. № 23, ст. 2892.

¹⁴ См.: Федеральный закон от 03.11.2015 г. № 300-ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 45, ст. 6201.

администрации (губернатора) Краснодарского края, выборов депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края. Осуществление указанных полномочий связано, прежде всего, с необходимостью обеспечения активного избирательного права избирателей, зарегистрированных на территории Сириуса, на выборах регионального уровня. При проведении выборов высшего должностного лица Краснодарского края непосредственно вышестоящей комиссией по отношению к территориальной комиссии Сириуса будет выступать избирательная комиссия Краснодарского края, на выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края – соответствующая окружная избирательная комиссия того избирательного округа, в состав которого входит «Сириус».

Территориальный принцип организации публичной власти, лежащий в основе механизма наделения граждан активным избирательным правом в границах соответствующего избирательного округа, где они зарегистрированы по месту жительства, позволяет установить связь между электоральными возможностями избирателей и территорией их регистрации. Таким образом, «представительский потенциал» федеральной территории, оценка ее статуса в системе существующего политико-территориального устройства Российской Федерации производны от закрепляемого порядка реализации избирательных прав граждан.

Территориальный принцип организации публичной власти является определяющим в системе полномочий, закрепляемых за территориальной комиссией Сириуса. Важно подчеркнуть искусственность определения полноты электоральных возможностей избирателей Сириуса через полномочия территориальной комиссии. Однако отсутствие регулирования данного вопроса непосредственно в Федеральном законе № 437-ФЗ замещается его регламентацией постановлениями территориальной комиссии Сириуса. Так, п. 10.2–10.4 Регламента территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус» к полномочиям комиссии при проведении выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы, депутатов Законодательного собрания Краснодарского края, главы администрации (губернатора) Краснодарского края, членов Совета федеральной территории «Сириус» отнесено выполнение на федеральной территории «Сириус» действий, предусмотренных соответствующим законом¹⁵.

¹⁵ См.: постановление территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус» от 15.03.2021 г. № 3/12-1 «О Регламенте территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус». URL: <http://sirius избирком.ru/dokumenty-izbiratelnoy-komissii/docs/Post-12.docx>

Комиссия обеспечивает конституционные права на участие в выборах зарегистрированных на территории Сириуса избирателей. Эти полномочия охватывают выборы всех уровней, проводимых на территории Сириуса, тем самым комиссия реализует и государственные, и муниципальные полномочия. Участие в организации выборов членов Совета федеральной территории и реализация задач формирования самостоятельного представительного органа публичной власти отражает статус комиссии как публичного органа. Будучи закрепленными в регламенте комиссии, данные полномочия требуют своего урегулирования в соответствующих нормативных правовых актах федерального и регионального уровня (в законодательстве Краснодарского края).

Решение вопроса о том, входит ли федеральная территория «Сириус» в состав Краснодарского края, очевидно, может являться общим для других федеральных территорий, в дальнейшем образуемых в составе субъектов Российской Федерации. Придание территории статуса федеральной определяет ее публично-правовой статус, однако не может являться основанием для ограничения конституционных прав избирателей, зарегистрированных на данной территории.

Достаточно формализованное описание системы избирательных комиссий, закрепленное в Федеральном законе № 67-ФЗ, наличие понятий «избирательная комиссия, организующая выборы» и «непосредственно вышестоящая избирательная комиссия», требуют детального урегулирования относительно территориальной комиссии Сириуса, конкретизации ее полномочий при проведении выборов регионального и федерального уровней.

Как отмечается в юридической литературе, организация публичной власти на федеральных территориях не может быть выведена за рамки федеративных отношений и отношений местного самоуправления¹⁶. Обязательность реализации права граждан на местное самоуправление¹⁷, равно как и права на участие в управлении делами государства, составляет важнейшие институты демократических государств федеративного типа¹⁸.

Территориальная комиссия Сириуса призвана реализовать избирательные права зарегистрированных

¹⁶ См.: Гривченко Е. В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80, 81.

¹⁷ См.: Праскова С. В. К вопросу об обязательности осуществления местного самоуправления в федеральных территориях России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 4. С. 18.

¹⁸ См.: Кулешова Н. В., Козлова Н. В. Перспективы развития федеральных территорий в России // Современное право. 2021. № 1. С. 19.

на ее территории избирателей, реализуя при этом следующие полномочия:

на выборах депутатов Государственной Думы и Президента РФ (государственные полномочия федерального уровня);

на выборах депутатов Законодательного собрания Краснодарского края и главы администрации (губернатора) Краснодарского края (государственные полномочия регионального уровня);

на выборах членов Совета (полномочия не имеют уровня муниципальных, соответствуют уровню федеральной территории, однако фактически вбирают в себя обеспечение права на участие в местном самоуправлении).

Исходя из определения ЦИК России как государственного органа Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации — как государственного органа субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии муниципального образования — как муниципального органа соответствующего муниципального образования, территориальная комиссия Сириуса может быть определена как публичный орган.

Совмещение полномочий избирательной комиссии, организующей выборы членов Совета федеральной территории «Сириус», а также исполнение полномочий территориальной избирательной комиссии при проведении выборов в органы государственной власти федерального и регионального уровней позволяют сформулировать вывод об указанном особом статусе территориальной избирательной комиссии Сириуса как публичного органа, который при этом выполняет смешанные муниципальные и государственные полномочия.

* * *

Объем реализуемой компетенции территориальной комиссии Сириуса не сводится только к полномочиям территориальной комиссии как таковой. Статус комиссии должен получить законодательное закрепление как «избирательной комиссии федеральной территории», тем самым в системе избирательных комиссий Российской Федерации должен быть определен новый вид комиссии — не территориальной, а именно избирательной комиссии федеральной территории. Это позволит подчеркнуть объем ее полномочий при проведении выборов членов органа публичной власти федеральной территории, особый порядок формирования, возможность наличия в структуре комиссии штатных государственных должностей Российской Федерации, более высокий статус по сравнению с «обычными» территориальными избирательными комиссиями.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бухвальд Е.М. Федеральные территории как новация политики пространственного развития в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2021. № 3. С. 44.
2. Васильева Н.В., Праскова С.В., Пятковская Ю.В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 1. С. 124–140.
3. Гаврилова Ю.В. Статус федеральной территории: дискуссионные аспекты // Право и права человека в современном мире: тенденции, риски, перспективы развития: материалы Всеросс. науч. конф., посвященной памяти проф. Ф.М. Рудинского / под общ. ред. В.В. Строева, Д.А. Пашенцева, Н.М. Ладнушкиной. М., 2021. С. 240.
4. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80, 81.
5. Кулешова Н.В., Козлова Н.В. Перспективы развития федеральных территорий в России // Современное право. 2021. № 1. С. 19.
6. Майборода В.А. Градостроительное регулирование развития федеральной территории // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2020. № 4. С. 56.
7. Мусинова Н.Н. Федеральная территория: особенности, зарубежный опыт и российский проект // Самоуправление. 2020. № 5. С. 346.
8. Некрасов С.И. Экстерриториальная компетенция в территориальной организации публичной власти // Lex russica. 2017. № 1. С. 142.
9. Праскова С.В. К вопросу об обязательности осуществления местного самоуправления в федеральных территориях России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 4. С. 18.

REFERENCES

1. Bukhwald E.M. Federal territories as an innovation of spatial development policy in the Russian Federation // Theory and practice of social development. 2021. No. 3. P. 44 (in Russ.).
2. Vasilyeva N.V., Praskova S.V., Pyatkovskaya Yu.V. Constitutional status of federal territories in Russia: theoretical foundations of legislative regulation // Law enforcement. 2021. Vol. 5. No. 1. P. 124–140 (in Russ.).
3. Gavrilova Yu.V. The status of the federal territory: controversial aspects // Law and human rights in the modern world: trends, risks, development prospects: materials of the All-Russian Scientific Conference dedicated to the memory of Prof. F.M. Rudinsky / under the general editorship of V.V. Stroeve, D.A. Pashentseva, N.M. Ladnushkina. M., 2021. P. 240 (in Russ.).
4. Gritsenko E.V. Federalism and local self-government in the light of the Russian constitutional reform of 2020 // Comparative Constitutional Review. 2020. No. 4. P. 80, 81 (in Russ.).

5. *Kuleshova N. V., Kozlova N. V.* Prospects for the development of federal territories in Russia // *Modern Law*. 2021. No. 1. P. 19 (in Russ.).
6. *Mayboroda V. A.* Town-planning regulation of the development of the federal territory // *Theoretical and applied jurisprudence*. 2020. No. 4. P. 56 (in Russ.).
7. *Musinova N. N.* Federal Territory: features, foreign experience and Russian project // *Self-government*. 2020. No. 5. P. 346 (in Russ.).
8. *Nekrasov S. I.* Extraterritorial competence in the territorial organization of public power // *Lex russica*. 2017. No. 1. P. 142 (in Russ.).
9. *Praskova S. V.* On the issue of the obligation to implement local self-government in the federal territories of Russia // *Municipal property: economics, law, management*. 2020. No. 4. P. 18 (in Russ.).

Сведения об авторе

ТУРИЩЕВА Наталья Юрьевна — кандидат юридических наук, доцент, секретарь избирательной комиссии Краснодарского края, доцент кафедры конституционного и административного права Кубанского государственного университета; 350040 г. Краснодар, ул. Ставропольская, д. 149

Authors' information

TURISHCHEVA Natalia Yu. — PhD in Law, associate Professor, Secretary of the Election Commission of the Krasnodar region, associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Kuban State University; 149 Stavropolskaya str., 350040 Krasnodar, Russia