

УДК 342.8

DOI: 10.18384/2310-6794-2018-4-126-133

НОВЕЛЛЫ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ США

Шидловский А.В.*Южный федеральный университет**344000, г. Ростов-на-Дону, ул. Горького, д. 88, Российская Федерация*

Аннотация. Цель работы – представить российскому научному сообществу новеллы избирательного законодательства и избирательного процесса в Соединенных Штатах Америки в целом и в штате Нью-Йорк в частности. Автором делается обзор последних законодательных изменений в области регистрации избирателей, введения удостоверения личности избирателя, включения русского языка в список официальных языков избирательного процесса штата Нью-Йорк. Процедура и методы исследования: автором произведён анализ новелл избирательного законодательства США на национальном уровне и в штате Нью-Йорк на конец 2018 г. Методологию исследования составили сравнительно-правовой, формально-юридический, формально-догматический, конкретно-социологический, эмпирический, диалектический, аналитический методы, системный подход. Результаты исследования: введена в научный оборот ранее не освещавшаяся в российской научной литературе информация о региональном избирательном законодательстве штата Нью-Йорк в части наделения статусом официального языка избирательного процесса русского языка. Даны интерпретации некоторых положений законодательства и правопонимания избирательного законодательства США и правоприменительной практики. Озвучены пробелы законодательства, требующие дополнительного исследования. Теоретическая и практическая значимость заключается в обобщении новейших юридических источников (законов, хартий, подзаконных нормативно-правовых актов) США и штата Нью-Йорк и выработке предложений по обогащению российской науки и формированию объективного понимания происходящих в США процессов в области конституционного и избирательного права.

Ключевые слова: избирательное право США, избирательный процесс США, выборы в Нью-Йорке, удостоверение личности избирателя.

LATEST CHANGES IN THE US ELECTORAL PROCESS

A. Shidlovsky*Southern Federal University**88, Gorky st., Rostov-on-Don, 344000, Russian Federation*

Abstract. Aim: This article examines some new changes of electoral laws and electoral process in the United States of America. The latest legislative changes made in the fall of 2018 are reviewed: registration of voters, introduction of the voter photo ID, inclusion of Russian in the list of official languages of electoral process of the State of New York.

Methodology: comparative-legal, formal legal, formal dogmatic, sociological, empirical, dialectical, analytical methods and systemic approach.

Outcomes: the new data on regional electoral laws of the State of New York regarding the status of the Russian language were introduced into the Russian scientific literature. The interpretations of some provisions of the legislation and understanding of electoral laws of the U.S. and law-enforcement practice are provided. The legislation gaps demanding additional research are identified. **Theoretical/practical importance:** the latest legal sources (laws, charters, subordinate normative legal acts) of the U.S. and the State of New York were reviewed and some suggestions on enrichment of the Russian jurisprudence and formation of objective understanding of the constitutional and electoral processes in the U.S. were made.

Key words: U.S. Election Law, U.S. election process, elections in New York, voter photo ID.

Современные тенденции в избирательном законодательстве Соединенных штатов Америки включают в себя два основных направления. Во-первых, это расширение информированности избирателей о проходящих выборах и референдумах и вовлечение их в избирательный процесс. Во-вторых, пресечение незаконного голосования путём создания единой национальной базы данных избирателей и принятия новых ограничительных законов.

Рассмотрим подробнее. Сегодня мы имеем дело с двумя расходящимися трендами в американском избирательном законодательстве – на уровне штатов и на уровне федерации. В частности, речь идёт о праве мигрантов (как законно находящихся на территории США, так и нелегалов) голосовать на американских выборах различного уровня. Исторический анализ показывает, что, начиная с 1776 г. и по 1926 г., в 40 штатах США разрешалось голосовать мигрантам на различных выборах. Однако это право постепенно отменялось и полностью исчезло к 1926 г., когда последний штат Соединенных Штатов – Арканзас – запретил голосовать мигрантам. Однако своеобразная и не имеющая аналогов в мире избирательная система США

часто негласно продолжала допускать голосование мигрантов. Этому способствовало и законодательство, которое позволяло голосовать без предъявления в участковую избирательную комиссию удостоверения личности. Подтверждать личность можно было любым формальным способом, например наличием квитанции об оплате услуг ЖКХ, счётом за потребление газа домовладением, уведомлением из налоговой инспекции о сумме подлежащих уплате налогов и пр. Всё это порождало злоупотребления на выборах, когда одни и те же избиратели могли проголосовать несколько раз на различных участках, либо лица, не имеющие права голоса, злоупотребляли пробелами в законодательстве и принимали участие в выборах. Однако чаще всего голосование мигрантов не носило политически мотивированного умысла и сводилось к экономическому интересу. Во многих муниципалитетах США после голосования каждому избирателю членами избирательных комиссий вручается наклейка на одежду с надписью «I VOTED», что означает «Я проголосовал». Имеющий эту наклейку получает право на значительную скидку в день голосования, порой достигающую 30% от стоимости

товара. Многие мигранты ждут дня голосования ради незаконного получения наклейки «I VOTED» с целью осуществления покупок со скидками. В 2012 г. автор статьи был свидетелем того, что в штате Миссури мигранты, получив подобную наклейку, отправились в магазин строительных материалов покупать стройматериалы для строительства коттеджа. Такая порочная практика вынудила законодателя ввести ответственность за незаконное голосование на внутренних выборах в США. Начиная с 1996 г., в Америке принимается несколько федеральных законов, вводящих административную и уголовную ответственность, от штрафа до тюремного заключения до одного года и депортации, за незаконное голосование, к примеру: «18 U.S.C. §611. – Voting by Aliens». United States Congress. Retrieved October 24, 2014 [4], «8 U.S.C. 1182(a)(10)(D) – Inadmissible aliens». Legal Information Institute. Cornell University Law School. Retrieved 2016-04-25 [5], «8 U.S.C. 1227(a)(6) – Deportable aliens». Legal Information Institute. Cornell University Law School. Retrieved 2016-04-25 [6]. Между тем совершенно новой эрой в американском избирательном законодательстве можно считать избирательный кризис 2000 г., когда на выборах Президента США во Флориде разрыв между кандидатами на этот пост составил менее 0,5%, в результате чего компьютер округлил результаты Джорджа Буша в меньшую сторону до целой части процента, показав равенство кандидатов. После чего кандидат от демократов и одновременно вице-президент Альберт Гор потребовал в суде ручного пересчёта голосов. Первоначально дело было рассмотрено окружным судом

[7], затем 8 декабря 2000 г. Верховный суд штата Флорида приказал ручную пересчитать бюллетени в муниципалитетах Майами-Дэйд и Палм-Бич [8]. В ходе ручного пересчёта действительно были выявлены нарушения процесса голосования, так называемые “undervotes” (когда были включены в списки избирателей не совсем “легальные” избиратели), в результате чего стал вопрос о полном ручном пересчёте голосов во всем штате Флорида, однако Верховный суд США в конечном итоге отверг эту идею, объявив избранным президентом республиканца Джорджа Буша [9]. Настоящий избирательный кризис стал отправной точкой новой эры “репрессий” против незаконного голосования. После того, как Буш стал Президентом США, республиканцы начали методично наводить порядок в избирательной системе Америки. В 2002 г. Конгресс США принимает новый базовый избирательный документ, сравнимый с федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [1] – “The Help America Vote Act” (HAVA) [10]. Данный законодательный акт впервые в США предписал всем штатам к 2006 г. создать единую цифровую базу данных по всем избирателям, т. к. до этого она отсутствовала [2]. 1 марта 2003 г. президент создаёт Министерство внутренней безопасности США (U.S. Department of Homeland Security), к полномочиям которого отнесены вопросы миграции, контроля границы, кибербезопасности и учёта граждан. В рамках министерства было создано Управление по ведению биометрической идентификации (Office

of Biometric Identity Management), которое в том числе осуществляет и контроль избирателей. Согласно HAVA в отношении каждого избирателя США отныне ведётся отдельная историческая запись, включающая следующую информацию:

- ФИО;
- Физический адрес проживания;
- Электронный адрес;
- Номер телефона;

Членство в политической партии либо иная политическая аффилиция (сторонник);

История голосования (где, когда, на каких выборах, в каких городах либо за рубежом голосовал избиратель);

История “неголосования” и причина (например, служба в армии);

Через какую систему избиратель был зарегистрирован (включая информацию о том, было ли включение в список избирателей добровольным (лично написал заявление о включении в список избирателей) либо автоматическим);

Этническая и расовая принадлежность;

Пол;

Дата рождения и возрастной ранг.

Дополнительно включается в личную учётную запись избирателя следующая информация:

“Экстремальное голосование” (избиратель голосует слишком часто, т. е. не пропускает ни одних выборов);

Информация обо всём недвижимом имуществе избирателя;

Информация о наличии у избирателя лицензии на охоту и рыбную ловлю;

Наличие в собственности водного транспорта (катера, лодки, яхты, суда);

Наличие в доме купленного огнестрельного оружия;

Наличия диплома врача;

Является ли избиратель благотворителем или политическим жертвователем (вносил деньги на чью-либо избирательную кампанию);

и др.

Описанная выше часть реформы была, по сути, подводкой к введению более жёстких правил регистрации избирателей, а точнее к контролю над незаконным голосованием. После создания единой базы данных избирателей начинается введение законодательных актов на уровне штатов об отмене голосования без удостоверения личности и введении идентификации избирателей только по удостоверениям личности, имеющим фотографию избирателя. Параллельно начинается подготовка общественного мнения к введению “паспорта избирателя” (Voter ID) – аналога российского внутреннего паспорта, с той лишь разницей, что выдавать его в США начали территориальные избирательные комиссии, а не органы полиции. Между тем уже сейчас можно получить Voter ID в офисе Государственного секретаря штата. Перед получением Voter ID избиратель приносит письменную клятву о том, что его имя действительно такое-то (I do solemnly swear (or affirm) that my name is...), что он проживает по указанному адресу (that I reside at...) и что он действительно внесён в список избирателей по определённому избирательному округу (...that I am the person listed in the precinct register under this name and this adress...), а также подтверждает дополнительную информацию [11]. На 2017 г. принятие законов штатов об идентификации избирателей – это, пожалуй, самая острая тема как политических, так и научных дебатов. Про-

водится большое количество исследований [12], которые как показывают, что введение законов об идентификации избирателей на руку республиканцам, так как “отсевают” электорат демократов, которые зачастую бедные и могут иметь проблемы с законом, так и придерживаются обратной точки зрения и математически доказывают, что после принятия законов о введении Voter ID отклонения от прошлых результатов голосования составляет не более 1–3%. Однако можно встретить исследования показывающие изменения на уровне 10–20% и даже 400% [13]. Как правило, большим изменениям в результатах голосования после введения Voter ID подвержены территории с компактным проживанием небелого населения. Однако протесты гражданских активистов и демократов не останавливают идущей реформы. Так, на 2012 г. было уже 30 штатов из 50, которые приняли подобные законы [14]. В 2017 г., 1 июня, очередной штат (Миссури) после победы на региональных выборах республиканцев (ноябрь 2016 г., выборы были совмещены с президентскими), также принял соответствующий нормативный акт [15]. Но говорить о том, что республиканцы “закручивают гайки”, было бы так же не совсем корректно. На фоне ужесточающихся требований к регистрации и идентификации избирателей для легальных или легализованных избирателей наметилась тенденция либерализации. К примеру, уже несколько штатов приняли законы, позволяющие на выборах (только на местных) голосовать негражданам США. В штате Мэриленд 10 муниципалитетов внесли изменения в свои нормативные акты и предоставляют право голоса ино-

странным гражданам (муниципалитеты: Takoma Park, Barnesville, Martin's Additions, Somerset, Chevy Chase Sections 3 and 5, Glen Echo, Garrett Park, Hyattsville, и Mount Rainer) [16]. Штат Калифорния в городе Сан-Франциско позволил иммигрантам, не имеющим гражданства США, голосовать и выбирать депутатов в советы школьных округов [17] (аналог совета депутатов районного муниципального уровня, стоящего выше советов сельских поселений в Российской Федерации). Либерализуется и языковое законодательство. Причём это касается не только “исторических” языков США (английский, испанский), но и “экзотических” для Соединенных Штатов – китайского, хинди и др. Так, в штате Нью-Йорк официальными языками выборов в 2016–2017 гг. стали русский, урду, гаитянский, французский, арабский, албанский, греческий, итальянский, польский, тагальский и идиш. Стоит отметить, что русский язык – единственный язык, стоящий особняком и которому посвящён отдельный параграф в Избирательном законе штата Нью-Йорк [18]. Такому положению он, как ни странно, обязан депутатам региональной палаты представителей и конгрессменам, имеющим еврейские корни. Именно еврейская диаспора пролоббировала в интересах всего русскоязычного общества наделение статусом официального языка выборов русский язык. Между тем описанная выше либерализация в избирательном законодательстве США не должна уводить в сторону от общего направления идущих реформ, склоняющихся к централизации всей избирательной системы США по примеру российской избирательной системы.

Создание так называемой *The Election Assistance Commission* (ЕАС) (Комиссии избирательного содействия), по сути являющейся копией российской Центральной избирательной комиссии в виде независимого Агентства Правительства Соединенных Штатов Америки, но с несколько урезанными полномочиями, отчётливо показывает намеченный вектор [5; 6; 7; 17].

Подводя итог, можно предположить, что классические демократические основы американских выборов пошатнулись во время избирательного кризиса 2000 г., разразившегося в штате Флорида. После кризиса в США начался процесс реформ в виде сворачивания децентрализации и «региональных вольностей». Были приняты национальные и региональные законы, вводящие единую базу данных избирателей, введение системы идентификации и контроля избирателей

(Voter ID), начался процесс централизации избирательного процесса. Были созданы Министерство внутренней безопасности США (U.S. Department of Homeland Security) и Агентство «Комиссия избирательного содействия» (The Election Assistance Commission (ЕАС)). Результатом реализации указанных реформ можно пока предположительно считать общенациональное изменение итогов голосования в пользу кандидатов от республиканской партии. Более точные выводы о результатах реформ можно будет сделать по итогам следующих избирательных циклов. Либерализация законодательства для мигрантов и иностранных граждан на муниципальном уровне не компенсирует общего вектора развития избирательной системы США и общей тенденции к её централизации на федеральном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 03.07.2018) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
2. Шидловский А.В. Конституционно-правовые основания передачи полномочий регистратора граждан по месту проживания от органов полиции территориальным избирательным комиссиям (на примере штата Северная Каролина, США) [Constitutional basis of the transfer of power of enrollment of voters in domicile from police to county election boards in russia (Using North Carolina's practice the U.S.)] // International Scientific Review of the Problems of Law. 2018. May 28.
3. Шидловский А.В. Электоральная коррупция в контексте конституционного права. Некоторые и частичные аспекты в законодательстве России и США // Северо-Кавказский юридический вестник. 2018. № 3. С. 59–69.
4. United States Code, 2006 Edition, Supplement 5, Title 18 // CRIMES AND CRIMINAL PROCEDURE.
5. United States Code, 2012 Edition, Supplement 4, Title 8 // ALIENS AND NATIONALITY.
6. United States Code, 2006 Edition, Supplement 5, Title 8 // ALIENS AND NATIONALITY.
7. Gore v. Miami-Dade County, Leon County trial court (decided December 4, 2000).
8. Gore v. Harris, 772 So. 2d 1243, 1248, no. 6. Supreme Court of Florida (decided December 8, 2000).
9. Bush v. Gore, 531 US 98 (decided December 12, 2000) // Supreme Court. 2000.

10. "The Help America Vote Act of 2002," (HAVA), Pub. L. 107–252, 116 Stat. 1666. 2002.
11. Missouri Revised Statutes, Chapter 115, Title IX // SUFFRAGE AND ELECTIONS. 2017.
12. Weinstein-Tull J. Election Law Federalism. 114 Mich. L. Rev. 747. 2016.
13. Christensen R., Schultz Identifying T.J. Election Fraud Using Orphan and Low Propensity Voters // *American Politics Research*. 2014. Vol. 42 (2). P. 311–337.
14. Chelsie L.M. Bright & Michael S. Lynch, Kansas Voter ID Laws // *Advertising and Its Effects on Turnout; Political Research Quarterly*. 2017. Vol. 70 (2). P. 340–347.
15. Missouri Revised Statutes, Chapter 115, §115.427, Title IX // SUFFRAGE AND ELECTIONS. 2017.
16. Ron H. Political Rights in the Age of Migration: Lessons from the United States // *Int. Migration & Integration*. 2015. No. 16. P. 99–118.
17. Tara K. Sharing Vote // *Noncitizen Voting Rights in Local School Board Elections*. 93 Cal. L. Rev. 271. 2005.
18. N.Y.U.C.C. Law § 3–506. Boards of elections; voting materials in Russian // STATE OF NEW YORK, 2017, ELECTION LAW.

REFERENCES

1. [Federal Law dated 12.06.2002 no. 67-FZ (ed. on 03.07.2018) "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in the Referendum of Citizens of the Russian Federation" (as amended, extended and enforced on 01.10.2018)]. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of the Legislation of the Russian Federation], 17.06.2002, no. 24. Art. 2253.
2. Shidlovsky A.V. Constitutional basis of the transfer of power of enrollment of voters in domicile from police to county election boards in Russia (Using North Carolina practice in the U.S.)). In: *International Scientific Review of the Problems of Law* (Boston, USA. 28 May, 2018). P. 15–20.
3. Shidlovsky A.V. [Electoral corruption in the context of constitutional law. Some partial aspects in the legislation of Russia and USA]. In: *Severo-Kavkazskii yuridicheskii vestnik* [North Caucasus Bulletin of Law], 2018, no. 3, pp. 59–69.
4. United States Code, 2006 Edition, Supplement 5, Title 18. In: *CRIMES AND CRIMINAL PROCEDURE*.
5. United States Code, 2012 Edition, Supplement 4, Title 8. In: *ALIENS AND NATIONALITY*.
6. United States Code, 2006 Edition, Supplement 5, Title 8. In: *ALIENS AND NATIONALITY*.
7. *Gore v. Miami-Dade County, Leon County trial court* (decided December 4, 2000).
8. *Gore v. Harris*, 772 So. 2d 1243, 1248, no. 6. Supreme Court of Florida (decided December 8, 2000).
9. *Bush v. Gore*, 531 US 98, *Supreme Court*, 2000 (decided December 12, 2000).
10. "The Help America Vote Act of 2002," (HAVA), Pub. L. 107–252, 116 Stat. 1666. 2002.
11. Missouri Revised Statutes, Chapter 115, Title IX. In: *SUFFRAGE AND ELECTIONS*, 2017.
12. Justin Weinstein-Tull, Election Law Federalism, 114 Mich. L. Rev. 747. 2016.
13. Christensen R., Schultz Identifying T.J. Election Fraud Using Orphan and Low Propensity Voters. In: *American Politics Research*, 2014, vol. 42 (2), pp. 311–337.
14. Chelsie L. M. Bright & Michael S. Lynch, Kansas Voter ID Laws. *Advertising and Its Effects on Turnout; Political Research Quarterly*, 2017, vol. 70 (2), pp. 340–347.
15. Missouri Revised Statutes, Chapter 115, §115.427, Title IX. In: *SUFFRAGE AND ELECTIONS*, 2017.
16. Ron H. Political Rights in the Age of Migration: Lessons from the United States. In: *Int. Migration & Integration*, 2015, no. 16, pp. 99–118.

17. Tara K. Sharing Vote. In: *Noncitizen Voting Rights in Local School Board Elections*, 93 Cal. L. Rev. 271. 2005.
 18. N.Y.U.C.C. Law § 3–506. Boards of elections; voting materials in Russian. In: *STATEOFNEWYORK*, 2017, ELECTIONLAW.
-

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Шидловский Алексей Валерьевич – преподаватель кафедры государственного (конституционного) и муниципального права юридического факультета Южного федерального университета, электоральный эксперт ОБСЕ; международный наблюдатель на выборах Президента США в 2012, 2016 гг. от России;
e-mail: szydlowski@sfedu.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Alexey V. Shidlovsky – lecturer at the Department of State (Constitutional) and Municipal Law at the Faculty of Law, Southern Federal University, OSCE electoral expert; International Observer in the US Presidential Election 2012, 2016 from Russia;
e-mail: szydlowski@sfedu.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Шидловский А.В. Новеллы в избирательном процессе США // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 4. С. 126–133.
DOI: 10.18384/2310-6794-2018-4-126-133

FOR CITATION

Shidlovsky A.V. Latest Changes in the US Electoral Process. In: *Bulletin of Moscow Region State University*. Series: Jurisprudence, 2018, no. 4, pp. 126–133.
DOI: 10.18384/2310-6794-2018-4-126-133