

# РАЗДЕЛ III. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

---

УДК 342.8:341.211/214(73)

DOI: 10.18384/2310-6794-2019-1-82-100

## КРУГ ВЫБОРНЫХ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В ШТАТАХ США В РАЗРЕЗЕ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА ВЛАСТИ

**Шидловский А. В.**

*Южный федеральный университет*

*344000, г. Ростов-на-Дону, ул. Горького, д. 88, Российская Федерация*

**Аннотация.** В основу данной работы легли последние исследования в области избирательного права США. Автором сделан обзор федерального, регионального и местного законодательства со ссылками на конституционно-правовые и нормативно-правовые акты всех субъектов американской федерации на начало 2019 г. Методологию исследования составили сравнительно-правовой, формально-юридический, формально-догматический, конкретно-социологический, эмпирический, диалектический, аналитический методы, а также системный подход. В результате исследования представлена ранее не освещавшаяся в российской научной литературе информация о круге выборных органов и должностных лиц в США в разрезе федеративного устройства власти. Автором даны интерпретации некоторых положений законодательства и правопонимания избирательного законодательства США и правоприменительной практики. Озвучены пробелы законодательства, требующие дополнительного исследования. Теоретическая и практическая значимость работы заключается в обобщении как устоявшихся, так и новейших юридических источников (конституций, органических законов, федеральных законов, хартий, подзаконных нормативно-правовых актов) и субъектов американской федерации и выработке предложений по обогащению российской науки и формированию объективного понимания происходящих в США процессов в области конституционного, избирательного права и государственного строительства.

Материал адресован широкому кругу научной общественности.

**Ключевые слова:** избирательное право США, конституционное право США, выборные лица США, выборы в США, Доктрина Кули, правило Диллона.

## US ELECTORAL BODIES AND OFFICIALS WITHIN THE FRAMEWORK OF FEDERAL SYSTEM

**A. Szydłowski**

*B. Southern Federal University*

*88, Gorky ul., Rostov-on-Don, 344000, Russian Federation*

**Abstract.** This article examines recent developments in the field of U.S. voting rights reviewing federal, regional and local legislation and making references to constitutional and standard acts of all U.S. subjects for the beginning of 2019. The methodology of research includes comparative-legal, formal-legal, formal-dogmatic, concrete-sociological, empirical, dialectical, analytical methods, and systemic approach. The outcomes of the research consist in introducing new data on U.S. electoral bodies and officials into Russian legal literature. The author makes his interpretations of some provisions of the legislation and legal awareness of U.S. electoral laws and law-enforcement practice highlighting some legislation gaps requiring further research. The theoretical and practical value of the research consists in reviewing both well-established and recent legal sources (constitutions, organic laws, federal laws, charters, subordinate normative acts) and U.S. subjects and making proposals for the development of Russian legal science and forming objective understanding of constitutional, electoral and state-building processes in the U.S.A..

**Keywords:** U.S. Election Law, U.S. Constitutional Law, U.S. Organic Statute, U.S. elected officials, U.S. elections, Cooley Doctrine, Dillon's Rule.

### Федеративное устройство власти в США

Исследование круга выборных органов Соединённых Штатов Америки невозможно без подробного описания федеративного устройства страны. В российской научной литературе довольно подробно изучен вопрос на национальном уровне, но на уровне субъектов американской федерации, муниципалитетов и иных территорий исследования носят спорадический и несистемный характер. К наиболее качественной работе можно отнести диссертацию В. И. Лафитского «Конституция американского штата» [1], в которой при подробном историко-юридическом анализе раскрываются важные вопросы федеративного устройства США. Однако и настоящая

работа оставляет поле для дальнейших исследований.

Первое, на что хотелось бы обратить внимание российских коллег, это юридически точное описание всех субъектов американской федерации, т. к. очень часто именно здесь встречается множество заблуждений. Федеративное устройство США по своей структуре имеет запутанные и порой причудливые формы и напоминает федеративное устройство России с его различными конституционными видами субъектов федерации (республика, край, область, округ, город федерального значения, автономная область) и нахождением одного субъекта федерации в составе другого субъекта (автономные округа).

На момент написания настоящей работы в США имеется четыре уровня

власти, первый из которых является государственным, а остальные относятся к уровням местного самоуправления. Вся территория страны делится на инкорпорированную (включенную в административно-территориальное деление) и неинкорпорированную. Указанные территории, в свою очередь, делятся на организованные (на которых сформированы органы власти посредством принятия Конгрессом США специального нормативно-правового конституционного акта – Органического закона) и неорганизованные. Принципиальным различием является разница в юридической силе Конституции США на данных территориях.

В организованных территориях Конституция имеет полную юридическую силу и прямое действие. При этом части территории США, будучи инкорпорированными либо нет, организованными или нет, имеют различный конституционно-правовой вид. Таким образом, исходя из авторской классификации, к первому уровню власти в США (уровню субъекта федерации) можно отнести 629 субъектов американской федерации, что значительно больше, чем принято считать. Из них: 46 штатов (state), 6 республик (commonwealth<sup>1</sup>) (4 ин-

<sup>1</sup> Слово «commonwealth» имеет два значения – «содружество» и «республика». Между тем в отечественной литературе чаще всего переводится как «содружество», что, по мнению автора, неверно, т. к. полное юридически точное указание в Органическом Акте следующее: «...a Commonwealth of the (субъект федеративного договора) in Political Union with the United States of America...». Предположение о том, что «commonwealth» является «содружеством», т. е. «союзом», выглядит не логичным в силу используемого в этом же предложении слова «union» – «союз», а «союз» в «союзе с...» трудно вообразимое построение предложения даже

корпорированные и организованные республики: Кентукки<sup>2</sup>, Массачусетс<sup>3</sup>, Пенсильвания<sup>4</sup> и Вирджиния<sup>5</sup>; 2 – неинкорпорированные, но организованные республики: Пуэрто-Рико<sup>6</sup> и Северные Марианские Острова<sup>7</sup>), 2 неинкорпорированные, но орга-

для английского юридического оборота. Авторскую версию перевода подтверждают и тексты конституций республик США Кентукки, Массачусетса, Пенсильвании и Вирджинии, в которых даётся императивное указание на вид субъекта федерации и форму государственного устройства. К примеру, «The Constitution Of The Commonwealth Of Kentucky» (Конституция Республики Кентукки).

<sup>2</sup> Kentucky Revised Statutes and Constitution // FindLaw: [сайт]. URL: <https://codes.findlaw.com/ky> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>3</sup> Massachusetts General Laws and Constitution // FindLaw: [сайт]. URL: <https://codes.findlaw.com/ma> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>4</sup> Pennsylvania Statutes and Constitution // FindLaw: [сайт]. URL: <https://codes.findlaw.com/pa> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>5</sup> Code of Virginia and Constitution // FindLaw: [сайт]. URL: <https://codes.findlaw.com/va> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>6</sup> 48 U.S.C. § 731d – U.S. Code – Unannotated Title 48. Territories and Insular Possessions § 731d. Ratification of constitution by Congress // FindLaw: [сайт]. URL: <https://codes.findlaw.com/us/title-48-territories-and-insular-possessions/48-usc-sect-1541.html> (дата обращения: 03.03.2019).

Constitution of the Commonwealth of Puerto Rico // Welcome to Ruerto Rico: [сайт]. URL: <http://welcome.topuertorico.org/constitu.shtml> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>7</sup> 48 U.S.C. § 1801 – U.S. Code – Unannotated Title 48. Territories and Insular Possessions § 1801. Approval of text of Covenant to Establish a Commonwealth of the Northern Mariana Islands [Электронный ресурс]. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2014-title48/pdf/USCODE-2014-title48-chap17-subchapI-sec1801.pdf> (дата обращения: 03.03.2019).

Constitution of the Commonwealth of the Northern Mariana Islands // Commonwealth of the Northern Mariana Islands: [сайт]. URL: <http://cnmilaw.org/cnmiconstitution.html> (дата обращения: 03.03.2019).

низованные территории (Territories and Insular Possessions) – Виргинские острова<sup>1</sup> и Гуам<sup>2</sup>, 11 неинкорпорированных и неорганизованных территорий<sup>3</sup>, 1 – инкорпорированная, но неорганизованная территория с прямым федеральным управлением – Атолл Пальмира<sup>4</sup>, 1 муниципалитет (municipal corporation) – Округ Колумбия<sup>5</sup> и 562 национальных автономных страны (country<sup>6</sup>), имеющих различные виды и формы государственного устройства (Indian Countries, Native Entities), собственные конституции и уставы самоуправляемых территорий (constitutions and bylaws of the tribe<sup>7</sup>) и составно входящие в штаты, республики и территории, но обладающие в пределах своей компетенции всей полнотой государственной власти, в том

<sup>1</sup> 48 U.S. Code § 1541 – Organization and status // Cornell Law School: [сайт]. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/48/1541> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>2</sup> 48 U.S. Code Chapter 8A – GUAM // Cornell Law School: [сайт]. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/48/chapter-8A> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>3</sup> U.S. Code: Title 48. TERRITORIES AND INSULAR POSSESSIONS // Cornell Law School: [сайт]. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/48> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>4</sup> Secretary's Order No. 3224 (January 18, 2001) the Office of Insular Affairs is the civil administrator of the Palmyra Atoll.

<sup>5</sup> Code of the District of Columbia Title 1–2 // Council of the District of Columbia: [сайт]. URL: <https://code.dccouncil.us/dc/council/code/> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>6</sup> US White House Federal Register: 03-30240 [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.scribd.com/document/788260/US-White-House-Federal-Register-03-30240> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>7</sup> Constitution and bylaws of the Makah Indian tribe of the Makah Indian Reservation Washington [Электронный ресурс]. URL: <https://www.loc.gov/law/help/american-indian-consts/PDF/36026691.pdf> (дата обращения: 03.03.2019).

числе судебной, для которых вышестоящей инстанцией являются общенациональные институты и Верховный Суд США<sup>8</sup>.

«Материнские» субъекты федерации строят свои отношения с автономиями по принципу формального равенства, причём зачастую законодательство имеет аффирмативный характер, отдавая приоритет законодательству автономии (Home rule) [2]. По большинству вопросов юрисдикция «материнского» субъекта федерации не распространяется на «дочерний» субъект. В некоторых случаях уголовное либо административное преследование и привлечение к гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности постоянного резидента автономии за совершенное им правонарушение либо уголовно-наказуемое деяние за административными границами автономии возможно только с согласия официальных властей национального субъекта, а срок давности привлечения к ответственности исчисляется общими правилами исчисления сроков – со дня, следующего за днём совершения административного правонарушения либо уголовно-наказуемого деяния, и в период 12 месяцев после наступления противоправных действий<sup>9</sup>.

### **Круг выборных органов и должностных лиц в штатах США**

<sup>8</sup> U.S. Code – Unannotated Title 25. Indians // FindLaw: [сайт]. URL: <https://codes.findlaw.com/us/title-25-indians> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>9</sup> 25 U.S.C. § 229 - U.S. Code – Unannotated Title 25. Indians § 229. Injuries to property by Indians // FindLaw: [сайт]. URL: <https://codes.findlaw.com/us/title-25-indians/25-usc-sect-229.html> (дата обращения: 03.03.2019).

Очевидно, что после достаточно подробного рассмотрения федеративного устройства власти в Америке всеобъемлющий анализ всего круга выборных органов и должностных лиц во всех субъектах США в настоящей статье невозможен и далеко выходит за рамки поставленных целей. Автор в работе ограничивается исследованием круга выборных органов и должностных лиц исключительно в субъектах американской федерации в виде штатов континентальной части, отдельно выделяемой американскими конституционалистами и имеющей собственное наименование «Contiguous United States» (с англ. «Смежные Соединенные Штаты»). Такое выделение оправдано тем, что после подписания федеративных договоров бывшие несмежные территории (например, Территория Аляска<sup>1</sup>, Республика Гавайи<sup>2</sup>) частично либо полностью сохранили свою собственную форму, структуру государственного и муниципального устройства и наименования, отличные от континентальных штатов.

Континентальные штаты также не однородны по установленным принципам разграничения полномочий между уровнями публичной власти. По состоянию на 2018 г. 39 штатов США следовали правовой Доктрине Диллона (Dillon Rule Law) и 11 – Док-

<sup>1</sup> Public Law 85-508, 72 Stat. 339, enacted July 7, 1958. An ACT to provide for the admission of the State of Alaska into the Union [Электронный ресурс]. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-72/pdf/STATUTE-72-Pg339.pdf> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>2</sup> An Act to Provide for the Admission of the State of Hawaii into the Union (Pub.L. 86-3, 73 Stat. 4, enacted March 18, 1959) // HAWAII Independent & Sovereign: [сайт]. URL: <http://www.hawaii-nation.org/admission.html> (дата обращения 03.03.2019).

трине Кули (Cooley Doctrine Law), более известной как Home rule<sup>3</sup> [2]. Принципиальным различием указанных правовых доктрин является вопрос о том, кому принадлежит первоначальная власть.

Доктрина Кули предполагает наличие всей полноты власти у муниципалитетов, которые делегируют часть своих полномочий на уровень субъекта федерации, которые, в свою очередь, передают часть полномочий на национальный уровень. По правилу Диллона вся власть принадлежит штатам и штаты делегируют часть своих полномочий как на федеральный уровень, так и на уровень местного самоуправления и имеют право в любой момент изменить этот баланс делегируемых полномочий.

Однако такое деление можно назвать условным, т. к. большинство штатов можно отнести к использующим смешанную правовую систему. Например, штат Нью-Йорк можно отнести к смешанному типу, использующему Доктрину Диллона для неуставных, т. е. не имеющих устава (charter), муниципалитетов (городов и графств) в виде императивных норм в двух законах штата (об организации принципов местного самоуправления в городах и графствах) – «Town Law»<sup>4</sup> и «County Law»<sup>5</sup> и следующему Доктрине Кули при разграничении полномочий меж-

<sup>3</sup> Автор цитирует количество штатов, равное 50, исходя из общепринятой российской правовой традиции.

<sup>4</sup> New York Consolidated Laws, Town Law – TWN // FindLaw: [сайт]. URL: <https://codes.findlaw.com/ny/town-law> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>5</sup> New York Consolidated Laws, County Law – CNT // FindLaw: [сайт]. URL: <https://codes.findlaw.com/ny/county-law> (дата обращения: 03.03.2019).

ду уровнями публичной власти штата и муниципального образования, имеющего устав (charter), т. е. уставного, что закреплено в ч. 1–2 ст. 4 соответствующего закона штата – «Municipal Home Rule»<sup>1</sup>.

Аналогичным образом к смешанному типу штатов можно отнести Нью-Мексико, где поправкой к Конституции штата<sup>2</sup> правомочие определять правовую доктрину было передано от законодательства штата населению. Законодательно это выразилось в принятии закона субъекта федерации, позволяющего населению муниципальных образований самим определять форму муниципального устройства (уставная/неуставная), осуществляя свою деятельность в соответствии с законами штата о местном самоуправлении<sup>3</sup> либо реализуя Home rule-Doctrine в полном объеме (табл. 1).

Столь глубокое исследование принципов разграничения публичной власти в штатах США между уровнями местного самоуправления и уровнем государственной власти обусловлено принципиально различными подходами к формированию круга выборных

органов и должностных лиц и их статуса (таб. 2, 3).

Муниципальные выборные органы и должностные лица местного самоуправления в штатах смешанного типа (в части уставных муниципалитетов, нерегулируемых региональным законодательством) и штатах, следующих правовой Доктрине Кули, представлены в табл. 4. Данный компаративный анализ сделан на основе изучения Уставов муниципальных образований Сан-Франциско<sup>4</sup> (штат Калифорния), Олбани<sup>5</sup> (столица штата Нью-Йорк) и др.

<sup>1</sup> New York Consolidated Laws, Municipal Home Rule Law – MHR § 33. Power to adopt, amend and repeal county charters // The New York State Senate [сайт]. URL: <https://www.nysenate.gov/legislation/laws/MHR/33> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>2</sup> New Mexico Constitution Art. X, § 6. Municipal elections; charters; legislative powers and taxation // BallotPedia: [сайт]. URL: [https://ballotpedia.org/Article\\_X,\\_New\\_Mexico\\_Constitution](https://ballotpedia.org/Article_X,_New_Mexico_Constitution) (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>3</sup> New Mexico Statutes Chapter 3. Municipalities § 3-15-2. Qualified electors may adopt charter // Justia US Law: [сайт]. URL: <https://law.justia.com/codes/new-mexico/2017/chapter-3/article-15/section-3-15-2/> (дата обращения: 19.02.2019).

<sup>4</sup> City and Country of San Francisco Municipal Code. Charter 1996 [Электронный ресурс]. URL: <https://archive.org/details/gov.ca.sf.charter> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>5</sup> Chapter Albany County, NY, Adopted by the Albany County Legislature by L.L. No. 8-1993; approved at referendum 11-2-1993 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.albanycounty.com/Files/ACCCharter.pdf> (дата обращения: 03.03.2019).

Таблица 1

**Список основных субъектов американской федерации  
по принципу разграничения публичной власти на начало 2019 г.**

Субъект федерации	Правовая Доктрина Кули	Правовая Доктрина Диллона	Примечания
Алабама	Не применяется	Применяется	Правовая Доктрина Диллона применяется только для графств
Аляска	Применяется	Не применяется	
Аризона	Применяется	Применяется	
Арканзас	Применяется ограниченно	Применяется	
Калифорния	Применяется	Применяется	Правовая Доктрина Диллона не применяется для городов, имеющих свои уставы
Колорадо	Применяется	Применяется	
Коннектикут	Применяется	Применяется	
Делавэр	Не применяется	Применяется	
Флорида	Применяется	Коллизионное законодательство	Статуты местного самоуправления, имеющие коллизионные нормативно-правовые акты с законодательством штата, апеллируют к Доктрине Диллона как правовой доктрине прямого действия на территории штата
Джорджия	Применяется	Применяется	Джорджия – единственный штат, где Конституция <sup>1</sup> штата содержит императивные нормы материального права в отношении правовой доктрины (Home rule). Доктрина Кули, обязательная для всех графств, однако, не обязательна для городов, но может быть им предоставлена Генеральной Ассамблей <sup>2</sup> (парламентом) штата [3; 6]
Гавайи	Применяется	Применяется	
Айдахо	Применяется	Применяется	
Иллинойс	Применяется	Применяется	Доктрина Диллона применяется в тех муниципальных образованиях, которым не предоставлено индивидуальное право применять Доктрину Кули. Правовая Доктрина Диллона была имплементирована в Конституцию штата <sup>3</sup> поправкой 1970 г. и вступила в силу в 1971 г.

<sup>1</sup> Constitution of the State of Georgia Art. IX, § 2, I, II // Justia US Law: [сайт]. URL: <https://law.justia.com/constitution/georgia/conart9.html> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>2</sup> Georgia Code Title 36. Local Government § 36-35-3 // FindLaw: [сайт]. URL: <https://codes.findlaw.com/ga/title-36-local-government/ga-code-sect-36-87-1.html> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>3</sup> Constitution of the State of Illinois Art. VII, § 6. Powers of Home Rule Units. // BallotPedia: [сайт]. URL: [https://ballotpedia.org/Article\\_VII,\\_Illinois\\_Constitution](https://ballotpedia.org/Article_VII,_Illinois_Constitution) (дата обращения: 03.03.2019).

## Продолжение таблицы 1

Субъект федерации	Правовая Доктрина Кули	Правовая Доктрина Диллона	Примечания
Индиана	Применяется ограниченно	Применяется	Правовая Доктрина Диллона применяется для городов «районного» подчинения (уровня графств)
Айова	Применяется	Не применяется	
Канзас	Применяется ограниченно	Применяется	Правовая Доктрина Диллона не применяется для городов и графств
Кентукки	Применяется только в городах	Применяется	
Луизиана	Применяется	Применяется	Правовая Доктрина Диллона применяется только для муниципалитетов, созданных до 1974 г.
Мэн	Применяется	Применяется	
Мэриленд	Применяется	Применяется	
Массачусетс	Применяется	Не применяется	
Мичиган	Применяется	Применяется	
Миннесота	Применяется	Применяется	
Миссисипи	Не применяется	Применяется	
Миссури	Применяется	Применяется	Правом изменения применяемой правовой доктрины наделены муниципалитеты <sup>1</sup>
Монтана	Применяется	Не применяется	
Небраска	Не применяется	Применяется	
Невада	Применяется	Не применяется*	Правовая Доктрина Диллона введена в законодательство штата <sup>2</sup> в 2015 г. Действенность нормы и правоприменительная практика недостаточно исследованы либо отсутствуют
Нью Гемпшир	Не применяется	Применяется	
Нью Джерси	Применяется	Не применяется	

<sup>1</sup> Missouri Constitution of 1945 Article VI, § 19(a). Power of charter cities, how limited. // FindLaw: [сайт]. URL: <https://codes.findlaw.com/mo/missouri-constitution-of-1945/mo-const-art-6-sect-19-a.html> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>2</sup> Assembly Bill No. 413–Committee on Government affairs, Nevada, March 19, 2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.leg.state.nv.us/Session/78th2015/Bills/AB/AB413.pdf> (дата обращения: 03.03.2019).

При принятии нормативно-правового акта законодатель штата обосновывал изменение законодательства прецедентным решением суда штата Айова 1868 г.: Dillon J. Merriam v. Moody's Ex'rs, 25 Iowa 163, 170 (1868). Vol. 1. § 237. In: Commentaries on the Law of Municipal Corporations. Boston: Little, Brown and Company, 1911, pp. 448–451.

## Продолжение таблицы 1

Субъект федерации	Правовая Доктрина Кули	Правовая Доктрина Диллона	Примечания
Нью-Мексико	Не применяется	Не применяется	Согласно поправке 1970 г. к Конституции штата Нью-Мексико <sup>1</sup> правомочием по выбору правовой доктрины для муниципалитетов народ штата наделил жителей муниципальных образований. Конституция штата и принятый в соответствии с ней закон штата <sup>2</sup> наделяют исключительным правомочием выбирать правовую доктрину (принимать Устав муниципального образования) т. е. имплементировать «Home rule – доктрину» (Доктрина Кули) жителей муниципалитета всенародным голосованием
Нью Йорк	Применяется	Применяется	
Северная Каролина	Применяется ограниченно	Применяется	
Северная Дакота	Применяется	Применяется	
Огайо	Применяется	Не применяется	
Оклахома	Не применяется	Применяется	
Орегон	Применяется	Не применяется	
Пенсильвания	Применяется	Применяется	
Род-Айленд	Применяется	Применяется	
Южная Каролина	Применяется ограниченно	Не применяется	
Южная Дакота	Применяется	Применяется	
Теннеси	Применяется	Применяется	Правовая Доктрина Диллона применяется только в отношении муниципалитетов не имплементировавших у себя Доктрину Кули

<sup>1</sup> New Mexico Constitution Art. X, § 6. Municipal elections; charters; legislative powers and taxation // FindLaw: [сайт]. URL: <https://codes.findlaw.com/nm/new-mexico-constitution/nm-const-art-x-sect-6.html> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>2</sup> New Mexico Statutes Chapter 3. Municipalities § 3-15-2. Qualified electors may adopt charter // Justia US Law: [сайт]. URL: <https://law.justia.com/codes/new-mexico/2017/chapter-3/article-15/section-3-15-2> (дата обращения: 03.03.2019).

## Продолжение таблицы 1

Субъект федерации	Правовая Доктрина Кули	Правовая Доктрина Диллона	Примечания
Техас	Применяется ограниченно	Применяется	<p>Города могут имплементировать Home rule – правовую доктрину, только если их население превышает 5000 жителей и избиратели путем референдума примут Устав муниципалитета, проект которого не будет содержать противоречий с Конституцией штата Техас и законодательством. Если после принятия Устава население муниципалитета будет ниже установленного законом в 5000 жителей, Устав сохраняет свою юридическую силу, и в него могут вноситься поправки и изменения. Все остальные муниципалитеты с населением менее 5000 жителей не могут иметь собственные Уставы и собственную расширенную дискрецию полномочий. Школьные округа подпадают под юрисдикцию закона штата либо Устава уставного муниципального образования. Однако закон не запрещает принять Устав школьного округа в любом муниципальном образовании, но на начало 2019 г. ни один муниципалитет не реализовал данного права. Образовательные организации, учреждённые государственными органами, подчиняются исключительно соответствующему закону, и юрисдикция Уставов на них не распространяется. Иные специальные территории в штате не правомочны принимать свои Уставы и имплементировать у себя Доктрину Кули</p>
Юта	Применяется ограниченно	Не применяется	
Вермонт	Не применяется	Применяется	
Вирджиния	Не применяется	Применяется	
Вашингтон	Применяется	Применяется	

## Окончание таблицы 1

Субъект федерации	Правовая Доктрина Кули	Правовая Доктрина Диллона	Примечания
Западная Вирджиния	Эксперимент	Не применяется	Правовая Доктрина Диллона прекратила своё действие на территории штата внесением поправок в Муниципальный кодекс 1969 г. В настоящий момент в штате проводится эксперимент по переходу на Правовую Доктрину Кули. Пилотный проект <sup>1</sup> должен завершиться к середине 2019 г.
Висконсин	Применяется ограниченно	Применяется	
Вайоминг	Не применяется	Применяется	

Таблица 2

**Список выборных должностных лиц местного самоуправления и выборных органов местного самоуправления уровня графства (аналог муниципального района в РФ) на примере штата Нью-Йорк<sup>2</sup>**

Выборное должностное лицо местного самоуправления уровня графства <sup>3</sup>		Примечания
английское наименование	перевод	
Sheriff	Шериф	Руководитель муниципальной полиции
County clerk	Секретарь графства	По функциям настоящая должность очень близка к должности первого заместителя главы администрации муниципального района либо вице-мэра городского округа в РФ (в случае выборности) с одновременным совмещением должности главы муниципальной избирательной комиссии
District attorney	Окружной прокурор	Прокурор, руководитель прокуратуры муниципалитета
County treasurer	Казначей графства	Главный бухгалтер муниципалитета

<sup>1</sup> West Virginia Code and Constitution, §7, Article 1. // FindLaw [сайт]. URL: <https://codes.findlaw.com/wv> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>2</sup> Штат Нью-Йорк выбран автором в качестве эталонного штата в связи с наличием зрелого регионального законодательства. Косвенно о зрелости избирательного законодательства можно судить по объёму законов о выборах в различных субъектах федерации. Так в штате Миссури закон о выборах состоит из 249 с., в штате Миннесота – из 482 с., в штате Огайо – из 597 с., в штате Нью-Йорк – из 722 с.

<sup>3</sup> Высшее должностное лицо графства не избирается населением, а выбирается из состава представительного органа местного самоуправления.

New York Consolidated Laws, County Law – CNT § 400. Officers; manner of selection; term; vacancies // FindLaw [сайт]. URL: <https://codes.findlaw.com/ny/county-law/cnt-sect-400.html> (дата обращения: 03.03.2019).

New York Consolidated Laws, County Law – CNT § 450. Chairman of the board; powers and duties. // FindLaw: [сайт]. URL: <https://codes.findlaw.com/ny/county-law/cnt-sect-450.html> (дата обращения: 03.03.2019).

## Окончание таблицы 2

Coroner	Коронер <sup>1</sup>	В РФ такого субъекта либо участника уголовного процесса не существует. Процессуально функции коронера разделены между судебной-медицинской экспертизой, следственным комитетом и судом [5]
County judge	Судья графства	Судья общей юрисдикции
Surrogate judge	Судья Суда по делам опеки и наследования	Судья, рассматривающий дела с наследованием, невестребованным имуществом покойного, а также вопросами усыновления
Judge of the family court	Судья Семейного суда	Судья, рассматривающий дела семейного права (как правило, без присяжных)
The board of supervisors	Попечительский совет графства	Представительный орган местного самоуправления
The board of education in a school district <sup>2</sup>	Совет управления образования в школьном округе	Представительный орган местного самоуправления <sup>3</sup> , курирующий работу и финансирование муниципальных школ

<sup>1</sup> Коронер – это выборное должностное лицо в 28 штатах, которое процессуально должно установить криминальный либо не криминальный характер смерти человека. Очень обобщённо можно описать его как врача-юриста, который выступает процессуально на различных стадиях: как судмедэксперт при изучении обстоятельств смерти человека; в случае необходимости может проводить предварительное расследование как следователь; в конечном итоге, процессуально становится судьёй в суде присяжных (малое жюри). К исключительной компетенции коронерского суда присяжных отнесено только вынесение вердикта о характере смерти (криминальный /не криминальный). Если присяжные приходят к выводу, что смерть наступила естественным образом, коронер выносит соответствующий вердикт и закрывает дело. Если же присяжные приходят к выводу, что в деле имеется криминальная составляющая, коронер передаёт дело для дальнейшего расследования по подведомственности. Стоит отметить, что должность коронера не профессиональная. Только в 3-х штатах США (Балтимор, Мэриленд и Нью-Йорк) предъявляются требования о наличии у кандидата медицинского образования (либо юридического в нескольких других штатах). По общему правилу кандидат на должность коронера сначала реализует своё пассивное избирательное право, а уже после избрания проходит необходимое обучение за счёт бюджета. Особую сложность в централизованном обучении коронеров и последующем избрании на должность представляют различающиеся избирательные системы, требования, предъявляемые к кандидатам, и системы расследования смерти (death investigation systems). На 3137 графств в США приходится 2342 различных системы.

Hanzlick R. An Overview of Medical Examiner: Coroner Systems in the United States. [Электронный ресурс]. URL: [https://sites.nationalacademies.org/cs/groups/pgasite/documents/webpage/pga\\_049924.pdf](https://sites.nationalacademies.org/cs/groups/pgasite/documents/webpage/pga_049924.pdf) (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>2</sup> New York Consolidated Laws, Education Law - EDN § 2608. Nomination and ballot // FindLaw: [сайт]. URL: <https://codes.findlaw.com/ny/education-law/edn-sect-2608.html> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>3</sup> New York Consolidated Laws, Education Law - EDN § 1501-b. Additional power of boards of education // FindLaw: [сайт]. URL: <https://codes.findlaw.com/ny/education-law/edn-sect-1501-b.html> (дата обращения: 03.03.2019).

Таблица 3

**Список выборных должностных лиц местного самоуправления и выборных органов местного самоуправления уровня города (аналог городского округа в РФ) на примере штата Нью-Йорк**

Выборное должностное лицо местного самоуправления уровня города (аналог городского округа в РФ)		Примечания
<i>английское наименование</i>	<i>русское наименование</i>	
Supervisor	Мэр	
Town clerk	Секретарь города	По функциям близок к должности первого заместителя главы либо вице-мэра городского округа (в случае выборности) в РФ с возможным совмещением функций руководителя городской избирательной комиссии
Town justices	Городские судьи	Все городские судьи избираются независимо от рассматриваемых ими дел и отраслей права
Town superintendent of highways	Суперинтендант дорог	Руководитель департамента либо управления дорог муниципального образования
Town receiver of taxes and assessments	Городской налоговый инспектор	Руководитель департамента либо управления налоговой службы
Town council	Городской совет	Представительный орган местного самоуправления
The board of education in a school district	Совет управления образования в школьном округе	Представительный орган местного самоуправления, курирующий работу и финансирование муниципальных школ

Таблица 4

**Список выборных должностных лиц местного самоуправления и выборных органов местного самоуправления уровня города, имеющего свой устав (аналог городского округа в РФ), на примере штата Нью-Йорк**

Выборное должностное лицо местного самоуправления в уставном муниципалитете		Примечания
<i>английское наименование</i>	<i>перевод</i>	
County Executive	Мэр	
Town clerk	Секретарь города	По функциям близок к должности первого заместителя главы либо вице-мэра городского округа в РФ (в случае выборности) с возможным совмещением функций руководителя городской избирательной комиссии

## Окончание таблицы 4

Выборное должностное лицо местного самоуправления в уставном муниципалитете		Примечания
английское наименование	перевод	
Town justices	Городские судьи	Все городские судьи избираются независимо от рассматриваемых ими дел и отраслей права
Town superintendent of highways	Суперинтендант дорог	Руководитель департамента либо управления дорог муниципального образования
Town receiver of taxes and assessments	Городской налоговый инспектор	Руководитель департамента либо управления налоговой службы
Town council	Городской совет	Представительный орган местного самоуправления
The board of education in a school district	Совет управления образования в школьном округе	Представительный орган местного самоуправления, курирующий работу и финансирование муниципальных школ

Стоит отметить, что указанный в табл. 4 список выборных должностных лиц местного самоуправления не является императивным либо отражающим некую единую административно-правовую позицию. Каждый уставный муниципалитет, как правило, сам определяет свою структуру, муниципально-правовую форму и круг выборных и назначаемых должностных лиц. Согласно Уставу<sup>1</sup>, в муниципалитете Сан-Франциско (Калифорния) избираются на прямых выборах мэр, шериф, окружной прокурор, прокурор города, казначей города, начальник налоговой инспекции, публичный защитник (адвокат по назначению для неимущих граждан), а также члены городского совета – представительного органа местного самоуправления. В штате Калифорния Конституция<sup>2</sup> так-

<sup>1</sup> Appendix D. Instant Runoff Voting. San Francisco Charter § 13.102 [Электронный ресурс]. URL: [https://sfgov.org/sfc/vstf/ftp/uploadedfiles/VotingSystemsTaskForce/AppendixD\\_.pdf](https://sfgov.org/sfc/vstf/ftp/uploadedfiles/VotingSystemsTaskForce/AppendixD_.pdf) (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>2</sup> Constitution of the State of California 1879 Art. VI, § 16 // FindLaw: [сайт]. URL: <https://codes.findlaw.com/ca/constitution-of-the-state-of-california-1879/const-art-vi-sect-16.html> (дата обращения: 03.03.2019).

же требует избрания прямым голосованием судей всех уровней, однако переход штата в ходе судебной реформы на самую жёсткую форму так называемого Плана Миссури [4] (The Missouri Plan) свела выборы к референдумному типу<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Исследование Плана Миссури выходит за рамки данной работы, поэтому автор ограничивается короткой ремаркой: План Миссури был разработан в штате Миссури в 70-х гг. XX в. как реакция на политизированность американской судебной системы. Согласно Плану судьи не должны принадлежать либо быть сторонниками какой-либо политической партии, для чего предлагался предварительный отбор (селекция) всех кандидатов в судьи, т. к. прямое и непосредственное выдвижение кандидатов и выборы судей не обеспечивали политической беспристрастности. Штат Калифорния сильно модифицировал свою избирательную систему выборов судей, конституционность которой можно поставить под сомнение. Хотя формально выборы судей в соответствии с Конституцией штата сохранены, но, согласно нормативно-правовым актам субъекта федерации, номинирование кандидатов в судьи всех уровней на выборы относится к исключительной компетенции губернатора штата.

В США также можно найти муниципалитеты, в которых избираются на прямых выборах должностные лица местного самоуправления, сравнимые с такими должностными лицами в России, как руководитель отдела записей и актов гражданского состояния (ЗАГС), руководитель торгового отдела (County Weights and Measures Inspector), руководитель городского архива и музеев (County historian) и др. Однако особой ценностью для конституционалистов может по праву считаться Устав г. Нью-Йорка<sup>1</sup>. Форма муниципального устройства города такова<sup>2</sup>, что опре-

При этом исключительные полномочия губернатора являются формальными, т. к. перед номинированием кандидата в судьи губернатор обязан получить положительное заключение на кандидатуру в Ассоциации адвокатов штата (the Commission on Judicial Nominees Evaluation (JNE) of the State Bar of California). Критики Плана Миссури утверждают, что его реализация привела к фактической зависимости номинирования (по сути, назначения) судей от мнения небольшой группы влиятельных практикующих адвокатов, имеющих вес в Ассоциации адвокатов штата.

<sup>1</sup> New York City Charter [Электронный ресурс]. URL: [http://www.nyc.gov/html/records/pdf/section%201133\\_citycharter.pdf](http://www.nyc.gov/html/records/pdf/section%201133_citycharter.pdf) (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>2</sup> Судьи Нью-Йоркского городского суда (в частности Семейного суда, Уголовного суда) не избираются, а назначаются мэром города. Однако в силу Устава (New York City Charter. Chapter 1 § 8b) мэр сам является судьёй (The mayor shall be a magistrate). При этом прокуроры назначаются легислатурой, но структура органов власти предусматривает ещё и такую выборную муниципальную должность, как общественный защитник («народный прокурор»), функционально обладающий полномочиями, разделёнными в РФ между прокуратурой и уполномоченным по правам человека, но по должности являющийся членом представительного органа местного самоуправления по формуле 51+1 (New York City Charter. Chapter 2 § 22).

деление количества ветвей власти и их взаимоотношений потребует отдельного вдумчивого исследования, что выходит за рамки настоящей работы.

В завершение настоящей работы поговорим о круге выборных органов и должностных лиц на уровне субъекта федерации на примере штата Миссури (табл. 5). Выбор штата, с одной стороны, обусловлен его медианным положением практически по всем характеристикам в системе статистического учёта США, а с другой стороны, штат имеет развитую университетско-научную базу в области теории юриспруденции, что нашло отражение в разработанной в Миссури национальной юридической концепции (права политических партий влиять на судебную систему) по деполитизации судебной системы США, получившей название «Missouri Plan». Конституционно-правовые основания штата Миссури<sup>3</sup> сформированы по общему правилу. Аналогичным образом сконструированы и конституции большинства субъектов американской федерации [1], что даёт возможность получить объективное понимание о форме государственных институтов в целом.

<sup>3</sup> Missouri Constitution of 1945 // FindLaw: [сайт]. URL: <https://codes.findlaw.com/mo/missouri-constitution-of-1945> (дата обращения: 03.03.2019).

Таблица 5

**Список выборных должностных лиц и выборных органов уровня субъекта американской федерации на примере штата Миссури**

Выборное должностное лицо государственного органа		Примечания
<i>английское наименование</i>	<i>перевод</i>	
Governor	Губернатор	
Lieutenant governor	Вице-губернатор	
State auditor	Аудитор штата	По своим функциям близок к должности государственного гражданского служащего начальника контрольно-ревизионного управления в субъектах РФ
Secretary of state	Государственный секретарь штата	По своим функциям не имеет прямого соответствия в РФ. Функции государственного секретаря штата распределены между главой администрации губернатора, канцелярией губернатора, избирательной комиссией субъекта федерации, т. к. по общему правилу госсекретарь штата также является главой избирательной комиссии штата
State treasurer	Казначей штата	
Attorney general	Прокурор штата	
Judges of the Supreme Court	Судьи Верховного суда штата	Все судьи Верховного суда штата должны быть избраны по мажоритарным округам на единый и фиксированный срок. Глава Справедливости – Chief Justice (Председатель Верховного Суда) избирается судьями Верховного суда штата самостоятельно из своего состава <sup>1</sup>
Judges of the Court of Appeals	Судьи Апелляционного суда (Суда апелляционной инстанции) штата	Все судьи Апелляционного суда штата должны быть избраны по мажоритарным округам на единый и фиксированный срок. Глава Справедливости – Chief Justice (Председатель Апелляционного Суда) избирается судьями Апелляционного суда штата самостоятельно из своего состава
Senate of The General Assembly of the State of Missouri	Сенат Генеральной Ассамблеи штата Миссури	Верхняя палата законодательного органа субъекта американской федерации (выборы сенаторов штата проводятся по мажоритарной системе, по мажоритарным округам, не совпадающим с границами муниципальных образований)
House of representatives of The General Assembly of the State of Missouri	Палата представителей Генеральной Ассамблеи штата Миссури	Нижняя палата законодательного органа субъекта американской федерации

<sup>1</sup> Missouri Constitution of 1945 Art. V, § 8. Chief justice and chief judges, election, terms-authority of chief justice // FindLaw: [сайт]. URL: <https://codes.findlaw.com/mo/missouri-constitution-of-1945/mo-const-art-5-sect-8.html> (дата обращения: 03.03.2019).

## Выводы

В ходе настоящего исследования автором была подробно проанализирована структура федеративного устройства власти в США на уровне субъектов федерации и местного самоуправления, а также тщательно исследован круг выборных органов и должностных лиц. На основе вышеизложенных фактов можно утверждать, что фактическое количество субъектов американской федерации равно не пятидесяти, как указывается в научной литературе и разделяется многими авторами и исследователями, а значительно больше. Устройство федерации имеет не «плоскую» структуру с субъектами федерации одного типа, а представляет собой сложную, порой «матрешечную» систему штатов, республик, стран и территорий, а также уникальную систему местного самоуправления, являющуюся следствием имплементации дифференцированных правовых доктрин на уровне субъектов федерации. Стоит сделать акцент и на «демократичности» современной формы института выборов на каждом уровне власти в США в их взаимосвязи.

Предполагалось, что система института выборов в США представляет собой «пирамиду», на вершине которой находится наименее демократический уровень власти, включающий не прямые выборы президента. В противовес ему нижний уровень власти (местное самоуправление) представлен исключительно прямыми выборами по мажоритарным округам с максимально широким количеством избираемых органов и должностных лиц. Между тем в США с 70-х гг. XX в. с началом

нескольких муниципальных реформ, затронувших большинство субъектов федерации и имевших целью ещё большее расширение избирательных прав населения и демократизации власти на уровне местных сообществ, наблюдается негативный процесс ограничения прав избирателей и снижение уровня демократичности института выборов на муниципальном уровне, что приводит к постепенному превращению «пирамиды демократичности» в геометрическую фигуру, по форме больше напоминающую яйцо. Такой процесс, длящийся уже около 50 лет, предположительно связан с проблемами перехода (имплементации) субъектов федерации полностью или частично к Доктрине Кули. По смыслу идущих реформ имплементация в правовую систему штатов *Home rule* – доктрины должна была обеспечить ещё большее расширение прав местных сообществ в виде увеличения количества выборных органов, выборных должностных лиц и частоты избирательных циклов, обеспечив конституционные гарантии подлинного отделения местного самоуправления от государственной власти.

Реалии же демонстрируют противоположную практику – обретение муниципальными сообществами права самим определять свою муниципально-правовую форму приводит к резкому уменьшению количества выборных должностных лиц местного самоуправления, а также к увеличению времени пребывания у власти (как правило с 2-х до 4-х лет), т. е. снижению частоты избирательных циклов и уменьшению общей демократичности системы. Эти же процессы, затрагивающие судебную ветвь власти,

в итоге приводят к сращиванию этого важнейшего элемента независимого и беспристрастного правосудия с исполнительной ветвью власти, а иногда и с корпоративными сообществами на различных уровнях власти путем прямого принятия конституционных и муниципальных нормативно-правовых актов, что может иметь негативные последствия для стабильного функционирования государственной системы в целом.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Лафитский В. И. Конституция американского штата (политико-правовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. 203 с.
2. Шидловский А. В. Доктрина Кули и Правило Диллона: современные проблемы Американского избирательного права // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 107–123.
3. Grant D., Omdahl L. State and Local Government in America. Boston: Allyn and Bacon, 1987. 545 p.
4. Glick H. R. The promise and the performance of the Missouri Plan: Judicial selection in the fifty states // University of Miami Law Review 1978. No. 2. Vol. 32. P. 509–541.
5. Hanzlick R. An Overview of Medical Examiner: Coroner Systems in the United States [Электронный ресурс]. URL: [https://sites.nationalacademies.org/cs/groups/pgasite/documents/webpage/pga\\_049924.pdf](https://sites.nationalacademies.org/cs/groups/pgasite/documents/webpage/pga_049924.pdf) (дата обращения: 03.03.2019).
6. Lorch R. State and Local Politics: The Great Entanglement. New Jersey: Prentice-Hall, 1983. 440 p.

#### REFERENCES

1. Lafitsky V. I. *Konstitutsiia amerikanskogo shtata (politiko-pravovoi analiz):diss...kand. iur. nauk* [Constitution of the American State (Political and Legal Analysis): PhD thesis in Law]. Moscow, 1984, 203 p.
2. Szydowski A. V. [Cooley Doctrine and Dillon's Rule: current problems of U.S. Election Law]. In: *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Yurisprudenciya* [Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence], 2018, no. 3, pp. 107–123.
3. Grant D., Omdahl L. State and Local Government in America. Boston etc.: Allyn and Bacon, 1987, 545 p.
4. Glick H. R. The promise and the performance of the Missouri Plan: Judicial selection in the fifty states. In: University of Miami Law Review, 1978, no. 2, vol. 32, pp. 509–541.
5. Hanzlick R. An Overview of Medical Examiner: Coroner Systems in the United States. URL: [https://sites.nationalacademies.org/cs/groups/pgasite/documents/webpage/pga\\_049924.pdf](https://sites.nationalacademies.org/cs/groups/pgasite/documents/webpage/pga_049924.pdf) (accessed: 03.03.2019).
6. Lorch R. State and Local Politics: The Great Entanglement. N.J.: Prentice-Hall, 1983, 440 p.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

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

**INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

*Alexey V. Szydowski* – lecturer at the Department of State (Constitutional) and Municipal Law at Law Faculty, Southern Federal University, the international election observer at the Election of the President of the U.S. in 2012, 2016;  
e-mail: szydowski@sfedu.ru

---

**ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА**

Шидловский А. В. Круг выборных органов и должностных лиц в штатах США в разрезе федеративного устройства власти // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2019. № 1. С. 82–100.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2019-1-82-100

**FOR CITATION**

Szydowski A. V. Us Electoral Bodies and Officials within the Framework of Federal System. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2019, no. 1, pp. 82–100.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2019-1-82-100