

Организаторы выборов в штатах США (Вермонт, Вирджиния, округ Колумбия)

ШИДЛОВСКИЙ АЛЕКСЕЙ ВАЛЕРЬЕВИЧ,

преподаватель кафедры государственного (конституционного) и муниципального права юридического факультета Южного федерального университета
szydlovski@sfn.edu.ru

Проблема изучения и обобщения локального и регионального законодательства, правоприменительной практики, конструкций, институтов и процедур, применяемых при организации избирательного процесса, актуальна не только для российских, но и для американских ученых.

Советской и российской науке проблемы избирательного законодательства США подробно освещались А.А. Мишиным¹², В.И. Лафитским³, В.И. Лысенко⁴, С.Е. Заславским⁵, А.С. Автономовым⁶, Л.Г. Берлявским^{7, 8} и др. Качественные, порой диаметрально противоположные различия в законодательстве и правоприменительной практике регулярно возвращают

юристов-исследователей в США к данной теме после каждого избирательного цикла, о чем свидетельствует и публикационная активность зарубежных коллег⁹. В рамках проводимого автором компаративного исследования организаторов выборов на уровне штатов и муниципалитетов Соединенных Штатов Америки¹⁰ подробно рассмотрим официальных лиц, занимающихся «администрированием» выборов и референдумов в штатах Вермонт и Вирджиния, а также городе Вашингтоне (округ Колумбия).

ВЕРМОНТ

Применяемый институт организаторов выборов: смешанная децентрализованная электоральная юстиция и система электоральных инспекторов.

Органы и должностные лица — организаторы выборов: государственный секретарь штата (The secretary of state), избирательный отдел (The Elections Division), комиссия гражданской власти (The board of civil authority), муниципальное должностное лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями (County clerk), мировые судьи, иные судьи, постоянно проживающие на территории муниципалитета, члены представительного органа местного самоуправления, председательствующий инспектор (The presiding officer), члены участковых избирательных комиссий (The assistant election officer).

¹ Мишин А. А. Избирательное право и избирательные системы буржуазных стран. Изд-во Московского университета, 1962.

² Мишин А. А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. Наука, 1984.

³ Лафитский В. И. Современные избирательные системы. Выпуска третий. Испания, США, Финляндия. Япония. М., 2009. С. 110–114.

⁴ Чуров В. Е. и др. О соблюдении в США избирательных прав граждан при проведении выборов Президента США 6 ноября 2012 года // Международная жизнь. 2013. № 2. С. 123–147.

⁵ Лысенко В.И., Заславский С.Е.О моделях кодифицированного правового регулирования выборов: зарубежный опыт // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 1. С. 36–43.

⁶ Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. РИОР, 2011.

⁷ Берлявский Л. Г. Источники избирательного права США // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. № 3. С. 86–91.

⁸ Берлявский Л. Г. Избирательное право как институт конституционного права Соединенных Штатов Америки // Российская юстиция. 2012. № 4. С. 23.

⁹ Moynihan D.P., Silva C.L. The administrators of democracy: A research note on local election officials // Public Administration Review. 2008. Т. 68. Vol. 5. P. 816–827.

¹⁰ Шидловский А.В. Организаторы выборов в штатах США. Айдахо, Айова, Аляска // Вестник Московского государственного областного университета. Сер.: Юриспруденция. 2019. № 3.

В работе анализируется нормативно-правовое регулирование организаторов выборов штатов Вермонт, Вирджиния и округа Колумбия на 2019 г. Делается сравнительный анализ федерального, регионального и местного законодательства о выборах и референдумах указанных субъектов американской федерации. Автором даны интерпретации соответствующих положений законодательства и правоприменения избирательного законодательства США и правоприменительной практики. Обозначены пробелы и противоречия американского избирательного законодательства, требующие дополнительного исследования.

Ключевые слова: избирательное право США, конституционное право США, организаторы выборов, выборы в США, Вермонт, Вирджиния, округ Колумбия, Вашингтон.

Election Administrators in the US States (Vermont, Virginia, the District of Columbia)

Shidlovskiy Aleksey V., Lecturer of the Department of State (Constitutional) and Municipal Law of the Law Faculty of the Southern Federal University

The article analyzes statutory regulation of election administrators in the States of Vermont and Virginia and the District of Columbia in 2019. A comparative analysis of the federal, regional and local laws on elections and referendums of the indicated constituent entities of the American federation is carried out. The author gives interpretations of corresponding legal provisions and legal understanding of electoral laws of the USA and law enforcement practice. Gaps and discrepancies in American electoral laws requiring additional research are identified.

Keywords: electoral law of the USA, constitutional law of the USA, election administrators, elections in the USA, Vermont, Virginia, District of Columbia, Washington.

Штат Вермонт — один из четырех штатов, имевших независимость и собственную государственность до вхождения в состав США. Уникальность штата заключается в том, что текст «федеративного договора» (Vermont's admission act)¹¹ о вхождении Республики Вермонт в состав Соединенных Штатов Америки на правах штата на 2019 г. был самым коротким за всю историю США и не содержал никаких условий либо ограничений, требования которых необходимо было соблюсти и имевших юридическую силу закона на дату принятия штата в состав федерации. Принятие штата без обязательств имплементации федерального законодательства в правовую систему штата позволило 14-му субъекту федерации сохранить применяемую им правовую доктрину и избирательное законодательство. Несмотря на то что Вермонт использует доктрину Диллона^{12,13}, нормативно-правовое регулирование избирательного процесса в субъекте федерации по общему правилу находится в пределах ведения органов местного самоуправления, что предопределило наличие минимального государственного регулирования в области избирательного законодательства, закрепив в рамочном законе примат муниципально-правовых и локальных нормативно-правовых актов органов местного самоуправления над законодательством штата¹⁴. Высшим организатором выборов в штате является государственный секретарь штата (The secretary of state), учредивший в своей канцелярии избирательный отдел (The Elections Division), однако последний осуществляет исключительно координирующую функцию. Правомочия государственного секретаря штата ограничены законодателем разработкой унифицированных форм отчетности организаторов выборов¹⁵, разработкой и организацией обучения организаторов выборов по программам дополнительного образования¹⁶ и администрированием финансовой отчетности кандидатов на выборные государственные и муниципальные должности¹⁷. Надзор за нарушением избиратель-

ного законодательства возложен на прокуроров муниципалитетов, между тем рассмотрение дел, вытекающих из нарушения избирательного законодательства, независимо от уровня выборов, по первой инстанции отнесено правотворцем к компетенции судебной коллегии по уголовным делам Верховного суда штата¹⁸. Также рамочная норма закона предполагает наличие в каждом муниципалитете наличие такого квазисудебного органа — организатора выборов, как Комиссия гражданской власти (The Board of Civil Authority). В юрисдикцию комиссии входит организация и проведение всех видов и уровней выборов и референдумов на уровне местного самоуправления. К компетенции комиссии относится и нормотворческая деятельность по разработке и принятию нормативно-правовых актов в пределах ее компетенции. Между тем на нормативно-правовые акты комиссии не распространяется доктрина примата муниципальных нормативно-правовых актов над государственными в части организации выборов и референдумов. Акты комиссии, обладающие нормативными свойствами, не должны противоречить федеральному и региональному законодательству¹⁹. Общего правила формирования комиссии в законодательстве штата не содержится, закон лишь определяет круг лиц, из которых комиссия может формироваться: члены представительного органа местного самоуправления, мэр города, муниципальное должностное лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями (county clerk), мировые судьи, иные судьи, постоянно проживающие на территории муниципалитета, однако содержит оговорку, вытекающую из примата муниципальных нормативных актов над государственными: «...если иное не содержится в Уставе муниципалитета» (unless otherwise provided by municipal charter)²⁰. Порядок формирования Комиссии гражданской власти определяется каждым муниципальным образованием в своем уставе²¹. К примеру, уставом города Монпелье (Montpelier) предусмотрен следующий порядок формирования комиссии: все члены представительного органа местного самоуправления, муниципальное должностное лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями (county clerk), мировые судьи, постоянно проживающие на территории муниципального образования²². Устав города Бэрр (Barre) содержит установление, что членами комиссии гражданской власти муниципалитета являются все члены представительного

¹¹ Chap. VII. An Act for the admission of the State of Vermont into this Union. Statute III. Feb. 18, 1791. A Century of Lawmaking for a New Nation: U.S. Congressional Documents and Debates, 1774–1875. Statutes at Large, 1st Congress, 3rd Session. URL: <http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collid=llsl&fileName=001/llsl001.db&recNum=314>

¹² Шидловский А.В. Доктрина Кули и Правило Диллона: современные проблемы американского избирательного права // Вестник Московского государственного областного университета. Сер.: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 107–123. DOI: 10.18384/2310-6794-2018-3-107-123

¹³ Шидловский А.В. Круг выборных органов и должностных лиц в штатах США в разрезе федеративного устройства власти // Вестник Московского государственного областного университета. Сер.: Юриспруденция. 2019. № 1. С. 82–100. DOI: 10.18384/2310-6794-2019-1-82-100

¹⁴ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2452. Presiding officer. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2452.html>

¹⁵ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2586. Secretary of state to prepare forms. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2586.html>

¹⁶ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2457. Workshops and information for election officials. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2457.html>

¹⁷ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2907. Administration. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2907.html>

¹⁸ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2616. Jurisdiction to prosecute criminal offenses. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2616.html>

¹⁹ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2451. Board of civil authority. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2451.html>

²⁰ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2103. Definitions. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2103.html>

²¹ С полным списком Уставов муниципальных образований штата Вермонт можно ознакомиться здесь: URL: <https://legislature.vermont.gov/statutes/title/24APPENDIX> Стоит отметить, что все Уставы муниципальных образований штата имплементированы в правовую систему штата на уровне, аналогичном закону штата, и органически входят в Статут (Сборник законов штата Вермонт).

²² § 803. Board of Civil Authority. Charter of the city of Montpelier. URL: <https://www.montpelier-vt.org/DocumentCenter/View/1454/City-Charter-PDF?bidId=>

органа местного самоуправления, а также избранные мировые судьи, постоянно проживающие на территории муниципального образования (мировые судьи в штате Вермонт могут избираться на прямых выборах и назначаться губернатором, прим. авт.). Муниципальное должностное лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями (county clerk), ex officio является секретарем комиссии²³. Комиссии гражданской власти в каждом муниципалитете обязаны назначить муниципальное должностное лицо, наделенное исполнительно-распорядительными функциями, уполномоченное на непосредственную организацию и проведение выборов, — Председательствующий инспектор (The Presiding Officer). Если уставом муниципального образования не предусмотрено иное, то по общему правилу Председательствующим инспектором должно быть назначено муниципальное должностное лицо, наделенное исполнительно-распорядительными функциями (County Clerk). В случае организации на территории муниципального образования нескольких избирательных участков комиссия гражданской власти обязана назначить председательствующего инспектора на каждый избирательный участок²⁴. Срок полномочий председательствующего инспектора не может превышать двух лет, однако закон содержит дозволение назначать одно и то же лицо неограниченное количество сроков. Законодатель наделил полномочиями обеспечить равное (по возможности) представительство от двух главных политических партий среди членов участковых избирательных комиссий (The Assistant Election Officer), а также всеми иными необходимыми полномочиями для организации и проведения выборов председательствующего инспектора²⁵. De facto отбор кандидатов в члены участковых избирательных комиссий (помощников электорального инспектора) осуществляется в пределах правоприменительного усмотрения председательствующего инспектора, контроль за которым и утверждение кандидатур закреплен законом за комиссией гражданской власти²⁶. Комиссия правомочна назначать сотрудниками избирательных участков несовершеннолетних в возрасте 16–17 лет, обладающих теми же правами и обязанностями, что и совершеннолетние члены, но норма закона обязывает их работать исключительно под прямым контролем совершеннолетних членов. Все организаторы выборов, включая членов комиссии гражданской власти, председательствующего инспектора, совершеннолетних и несовершеннолетних помощников электорального инспектора (сотрудников избирательных участков), имеют юридический статус официальных лиц — организаторов выборов (election officials)²⁷. De jure председательствующий инспектор

реализует концепцию дискреционных полномочий на избирательном участке, неся всю полноту ответственности за избирательный процесс²⁸. Избирательный закон штата Вермонт содержит обязательство председательствующего инспектора назначать для выполнения всех видов избирательных процедур помощников электорального инспектора парами от двух главных политических партий. Однако данная норма закона нивелируется оговоркой «Insofar as practical» (насколько это возможно)²⁹. Стоит отметить, что законодатель штата Вермонт уполномочил государственного секретаря штата в пределах его дискреционных правомочий выступать нормотворческим должностным лицом в части разработки и принятия норм и процедур обжалования нарушений избирательных прав граждан и иных нарушений, вытекающих из избирательного законодательства³⁰. Однако Верховный суд штата был наделен правомочиями выступать конечной инстанцией обжалования любых нарушений избирательного законодательства, независимо от нормативно-правовых актов, принятых государственным секретарем³¹.

ВИРДЖИНИЯ

Применяемый институт организаторов выборов: смешанный: система электоральных инспекторов (комиссаров) и избирательных комиссий.

Органы и должностные лица — организаторы выборов: государственная избирательная комиссия (The State Board of Elections of the Commonwealth of Virginia), департамент выборов (Virginia Department of Elections), комиссар департамента (Commissioner Virginia Department of Elections), избирательные комиссии муниципальных образований (графств и городов (County and City an Electoral Board), иные муниципальные избирательные комиссии (Local Electoral Board), генеральный регистратор муниципалитета (general registrar), Главный инспектор выборов (The Chief Officer of Election), помощники главного инспектора выборов (The Assistant).

Организаторами выборов в Республике Вирджиния (Commonwealth of Virginia)³² является система избирательных комиссий. Высшим коллегиальным государственным органом — организатором выборов является государственная избирательная комиссия (The State Board of Elections of the Commonwealth of Virginia), имеющая статус государственного агентства (agency) и состоящая из трех комиссаров, назначаемых губернатором по предложению Генеральной Ассамблеи (The Virginia General

²³ Title 24 Appendix: Municipal Charters. Chapter 1: City Of Barre. URL: <https://legislature.vermont.gov/statutes/fullchapter/24APPENDIX/001>

²⁴ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2452. Presiding officer. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2452.html>

²⁵ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2453. Duties of presiding officer. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2453.html>

²⁶ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2454. Assistant election officers. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2454.html>

²⁷ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2455. Duties of election officials. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2455.html>

²⁸ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2453. Duties of presiding officer. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2453.html>

²⁹ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2562. Presiding officer to assign duties to election officials. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2562.html>

³⁰ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2458. Complaint procedure. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2458.html>

³¹ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2617. Jurisdiction of superior courts. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2617.html>

³² Как справедливо указывал автор ранее в своих работах, Вирджиния, согласно Конституции, является не штатом США, а республикой. См. подр.: Шидловский А.В. Круг выборных органов и должностных лиц в штатах США в разрезе федеративного устройства власти.

Assembly) — двухпалатного парламента региона. Закон содержит императивную норму о назначении двух из трех комиссаров избирательной комиссии по представлению политических партий, чьи кандидаты получили большинство голосов избирателей на последних выборах губернатора республики, а в случае, если губернатором был избран кандидат, не принадлежащий ни одной политической партии, то по представлению двух политических партий, имеющих большинство мест в обеих палатах парламента. Комиссары назначаются на срок полномочий 4 года и реализуют свои полномочия, в том числе осуществляют контроль избирательного процесса через уполномоченный департамент выборов (Virginia Department of Elections), являющийся структурным подразделением государственной избирательной комиссии³³. Возглавляет департамент выборов комиссар департамента (Commissioner Virginia Department of Elections), уполномоченный комиссией на осуществление исполнительно-распорядительных функций, включая взаимодействие и контроль избирательных комиссий муниципальных образований (графств и городов — county and city an electoral board) и электоральных инспекторов³⁴. Имплементация нормы федерального закона the National Voter Registration Act (52 U.S.C. § 20501 et seq.)³⁵ в систему республиканского права наделила Комиссара департамента статусом комиссара выборов (The Commissioner of Elections), являющегося руководителем всех электоральных инспекторов республики³⁶. Стоит обратить внимание, что юридическая конструкция контроля и надзора за соблюдением избирательного законодательства выстроена следующим образом. Контроль норм избирательного права отнесен к компетенции государственной избирательной комиссии, тогда как функции надзора, дознания и следствия отнесены к компетенции генерального прокурора республики. Между тем генеральный прокурор не является самостоятельным должностным лицом, имеющим вышеуказанные полномочия, а находится в зависимости от решений государственной избирательной комиссии. Поводом к возбуждению дела об административном правонарушении либо поводом, основанием для возбуждения уголовного дела генеральным прокурором является соответствующий запрос, основанный на единогласном решении государственной избирательной комиссии³⁷. На уровне местного самоуправления

организаторы выборов представлены муниципальными избирательными комиссиями (Local Electoral Board), правомочными осуществлять общий и нормативный контроль за деятельностью нижестоящих избирательных комиссий³⁸, а также генеральным регистратором муниципалитета (General Registrar), назначаемым муниципальной избирательной комиссией на срок полномочий 4 года с наделением исполнительно-распорядительными полномочиями организатора выборов в муниципальном образовании³⁹. Муниципальные избирательные комиссии формируются председателем окружного суда в пределах его усмотрения в составе трех членов, двоих из которых он обязан назначить по рекомендации политических партий, чьи кандидаты получили большинство голосов избирателей на последних выборах губернатора республики, а в случае, если губернатором был избран кандидат, не принадлежащий ни одной политической партии, то по представлению двух политических партий, имеющих большинство мест в обеих палатах парламента⁴⁰. После формирования муниципальной избирательной комиссии на первом заседании члены комиссии обязаны выбрать из своего состава председателя и секретаря. Норма закона требует замещения этих вакансий членами комиссии, рекомендованными политическими партиями, при условии что председатель и секретарь комиссии обязаны представлять различные политические партии⁴¹. Обязанности по формированию участковых избирательных комиссий (объединенных, временных и пр.) возложены законодателем совместно на муниципальные избирательные комиссии и генерального регистратора муниципалитета. Закон разделяет полномочия комиссий на отбор и утверждение электоральных инспекторов участковых избирательных комиссий и определение их необходимого количества по каждому избирательному участку и полномочия генерального регистратора по подбору кандидатов в электоральные инспекторы, их подготовку, обучение, определение квалификаций и соответствие требованиям, предъявляемым законом к электоральным инспекторам, представляет предложения по количеству электоральных инспекторов по каждому избирательному участку⁴². Участковые избирательные комиссии формируются в составе не менее трех членов, один из которых наделается муниципальной избирательной комиссией в пределах ее дискреционных полномочий полномо-

³³ Virginia Code Title 24.2. Elections § 24.2–102. Appointment; terms; Commissioner of Elections; prohibited activities. URL: <https://codes.findlaw.com/va/title-24-2-elections/va-code-sect-24-2-102.html>

³⁴ Virginia Code Title 24.2. Elections § 24.2–404. Duties of Department of Elections. URL: <https://codes.findlaw.com/va/title-24-2-elections/va-code-sect-24-2-404.html>

³⁵ The National Voter Registration Act (52 U.S.C. § 20501 et seq.) URL: https://www.govregs.com/regulations/title11_chapter11_part9428

³⁶ Virginia Code Title 24.2. Elections § 24.2–404.1. Commissioner of Elections to serve as state coordinator for the administration of the National Voter Registration Act. URL: <https://codes.findlaw.com/va/title-24-2-elections/va-code-sect-24-2-404-1.html>

³⁷ Virginia Code Title 24.2. Elections § 24.2–104. Requesting assistance for attorney for the Commonwealth; investigative committees. URL: <https://codes.findlaw.com/va/title-24-2-elections/va-code-sect-24-2-104.html>

³⁸ Virginia Code Title 24.2. Elections § 24.2–106.01. Description of duties and responsibilities; required affirmation. URL: <https://codes.findlaw.com/va/title-24-2-elections/va-code-sect-24-2-106-01.html>

³⁹ Virginia Code Title 24.2. Elections § 24.2–110. Appointment, qualifications, and term of general registrar; vacancies; certain prohibitions. URL: <https://codes.findlaw.com/va/title-24-2-elections/va-code-sect-24-2-110.html>

⁴⁰ Virginia Code Title 24.2. Elections § 24.2–106. Appointment and terms; vacancies; chairman and secretary; certain prohibitions; training. URL: <https://codes.findlaw.com/va/title-24-2-elections/va-code-sect-24-2-106.html>

⁴¹ Virginia Code Title 24.2. Elections § 24.2–106. Appointment and terms; vacancies; chairman and secretary; certain prohibitions; training. URL: <https://codes.findlaw.com/va/title-24-2-elections/va-code-sect-24-2-106.html>

⁴² Virginia Code Title 24.2. Elections § 24.2–115. Appointment, qualifications, and terms of officers of election. URL: <https://codes.findlaw.com/va/title-24-2-elections/va-code-sect-24-2-115.html>

чиями главного инспектора выборов (the chief officer of election) и еще один — помощником главного инспектора выборов (the assistant). По общему правилу главный инспектор выборов и его помощник должны представлять различные политические партии, «когда это реально» (whenever practicable). В противном случае норма содержит дозволение назначать неаффилированных инспекторов (nonaffiliated officers), но с обязательным уведомлением политических партий о таком решении не позднее чем за 10 дней до дня голосования. Особенностью избирательного закона Республики Вирджиния является введенное законодателем правомочие муниципальных избирательных комиссий в случае необходимости назначать в день голосования на любой избирательный участок инспектора, несущего персональную и главную ответственность за «закрытие избирательного участка» и сообщение результатов голосования на участке». Такое назначение может быть осуществлено в любое время, но не позже чем за один час до окончания голосования⁴³.

ВАШИНГТОН (ОКРУГ КОЛУМБИЯ)

Применяемый институт организаторов выборов: система избирательных комиссий.

Органы и должностные лица — организаторы выборов: избирательная комиссия округа Колумбия (The District of Columbia Board of Elections), все государственные органы, осуществляющие социальную защиту населения и оказывающие государственные услуги инвалидам (статус агентства по регистрации избирателей), большинство государственных органов (статус агентства — распространителя заявлений на регистрацию избирателем).

Высшим органом — организатором выборов в округе Колумбия (город федерального значения Вашингтон) является избирательная комиссия округа Колумбия (The District of Columbia Board of Elections)⁴⁴, имеющая статус независимого государственного органа (агентства)⁴⁵, наделенного правом использовать при реализации своих правомочий печать округа Колумбия, а не собственную. Между тем согласно § 1–1001.07(d)(1) и § 1–1001.07(d)(14)⁴⁶ Избирательного закона округа правомочиями организаторов выборов в части регистрации избирателей, то есть статусом агентства по регистрации избирателей (voter registration agency — в соответствии с the National Voter Registration Act of 1993), наделены все государственные органы, осуществляющие социальную защиту населения и оказывающие государственные услуги инвалидам; статусом агентства — распространителя заявлений на регистрацию избирателем (distribution

agencies) наделены большинство государственных органов округа Колумбия, включая государственные бюджетные учреждения, к примеру, публичная библиотека округа Колумбия (District of Columbia Public Library), департамент пожарной охраны (the District of Columbia Fire Department), департамент полиции (the Metropolitan Police Department) и др. В целом мэр, как высшее должностное лицо местного самоуправления, и избирательная комиссия округа Колумбия наделены широким объемом дискреционных правомочий⁴⁷. Мэр назначает всех членов избирательной комиссии округа, формируемой в составе трех членов с согласия и рекомендации совета округа (законодательного органа местного самоуправления), однако диспозиция п. «а» § 1–1001.03 Закона устанавливает только ограничение на количество членов избирательной комиссии от одной политической партии — не более двух, в остальном закон относит реализацию правомочий мэра к его правоприменительному усмотрению. О широте дозволения можно судить и из диспозиции п. «d» § 1–1001.03 Закона, предписывающего высшему должностному лицу местного самоуправления «время от времени назначать председателя избирательной комиссии» (The Mayor shall, from time to time, designate the Chairman of the Board). Еще большим правоприменительным усмотрением законодатель наделил избирательную комиссию округа, которая в пределах своей дискреции правомочна назначать юрисконсульта (General Counsel) и исполнительного директора (Executive Director) с установлением последним любого размера компенсационных выплат, который сочтет необходимым (deems necessary), а также всех членов участковых избирательных комиссий, формируемых из капитанов (precinct captain), наделяемых исполнительно-распорядительными полномочиями, сотрудников участковых избирательных комиссий (polling place workers) и временных электоральных работников (temporary election workers), осуществляющих

⁴⁷ В американской правовой системе имеются два юридических термина, описывающих юридическую конструкцию, аналогичную «дискреции» в российской правовой традиции, — «at pleasure» (дискреция, усмотрение) и «at discretion» (дискреция, усмотрение). Хотя оба термина могут быть переведены на русский язык одинаково, они содержат очень близкую по значению, но разную по смысловому наполнению нагрузку. Их соотношение аналогично соотношению понятий «свобода» и «воля» в российском научном дискурсе. Как «свобода» возможна только от чего-либо и всегда ограничена степенями свободы, так и американское «at discretion» — это дискреционные полномочия, правоприменительное усмотрение государственного органа либо должностного лица, однако в пределах ограниченных степеней свободы. «Воля» же существует независимо ни от чего и не требует ограничений, поэтому и американское «at pleasure» — это дискреционные полномочия, правоприменительное усмотрение государственного органа либо должностного лица без каких-либо оговорок либо ограничений.

К примеру, «The precinct may be kept open for the registration of electors at other times at the discretion of the election administrator» (Администратор выборов имеет право открыть избирательный участок для регистрации избирателей в иное время в пределах своих дискреционных полномочий («at discretion»)); «The Election Board may appoint a General Counsel to serve at the pleasure of the Board» (Избирательная комиссия имеет право назначить юрисконсульта для работы, в пределах своих дискреционных полномочий (для своего удовольствия)) («at pleasure»).

⁴³ Virginia Code Title 24.2. Elections § 24.2–115. Appointment, qualifications, and terms of officers of election. URL: <https://codes.findlaw.com/va/title-24-2-elections/va-code-sect-24-2-115.html>

⁴⁴ District of Columbia Code Division I. Government of District. § 1–1001.02. Definitions. URL: <https://codes.findlaw.com/dc/division-i-government-of-district/dc-code-sect-1-1001-02.html>

⁴⁵ District of Columbia Code Division I. Government of District. § 1–1001.06. Board independent agency; facilities; seal. URL: <https://codes.findlaw.com/dc/division-i-government-of-district/dc-code-sect-1-1001-06.html>

⁴⁶ District of Columbia Code Division I. Government of District. § 1–1001.07. Voter. URL: <https://codes.findlaw.com/dc/division-i-government-of-district/dc-code-sect-1-1001-07.html>

техническую помощь избирательной комиссии на время избирательного процесса. Норма закона, накладывающая какие-либо ограничения на порядок (процедуру) отбора кандидатов в члены участковых избирательных комиссий, к примеру, в зависимости от их партийной принадлежности либо по количеству представителей одной партии, отсутствует. Единственным требованием, содержащимся в законе о выборах, является норма о беспристрастности членов комиссии (п. «f» (1) § 1–1001.05). При этом закон содержит обширный раздел полномочий избирательной комиссии округа, наделяющих ее правом отказать в продлении полномочий члена участковой избирательной комиссии на основании оценочных суждений, к примеру «за неэффективное выполнение обязанностей в прошлом» (consider the polling place worker's past performance before appointing)⁴⁸. Стоит отметить, что избирательная комиссия округа Колумбия является квазисудебным органом, наделенным полномочиями рассматривать все дела о нарушении избирательных прав граждан и иных субъектов избирательного процесса по первой инстанции в составе коллегии из одного члена комиссии. Апелляционной инстанцией на решение коллегии из одного члена может быть полная коллегия из трех членов избирательной комиссии либо суд апелляционной инстанции (the District of Columbia Court of Appeals) по выбору административного истца. Высшим органом, осуществляющим контроль за всем избирательным процессом, является суд, наделенный полномочиями судебного контроля (judicial review of election)⁴⁹. Верховной инстан-

цией по делам о нарушении избирательного законодательства и избирательных прав является Верховный суд округа Колумбия, решения которого обжалованию не подлежат и являются окончательными⁵⁰. Уникальной особенностью избирательного законодательства города Вашингтона является возмездность пересчета бюллетеней. При подаче административного иска с требованием о пересчете бюллетеней административный истец обязан внести денежный залог, возвращаемый только в случае выявления расхождений в итоговых результатах после повторного ручного пересчета бюллетеней выборов либо референдума⁵¹.

Обобщая, необходимо отметить, что сравнительное сопоставление системы организации выборов на примере штатов Вермонт, Вирджиния и округа Колумбия выявляет общую диссимметрию избирательного законодательства, регулирующего организацию избирательного процесса на региональном уровне в США. Очевидные выявленные противоречия представляют интерес не только для дальнейшего компаративного анализа избирательных органов штатов США, но и дают эмпирический материал для более масштабных исследовательских задач по теме электорального федерализма.

⁵⁰ District of Columbia Code Division I. Government of District. § 1–1001.09. Secrecy required; place of voting; watchers; challenged ballots; assistance in marking ballot or operating voting machine; more than 1 vote prohibited; unopposed candidates; availability of regulations at polling place; deposit, inspection, and destruction of ballots. URL: <https://codes.findlaw.com/dc/division-i-government-of-district/dc-code-sect-1-1001-09.html>

⁵¹ По мнению ряда американских исследователей, такая недостаточно демократичная и аффирмативная законодательная конструкция в округе Колумбия представляет собой итог внутривластного консенсуса, предполагающего, что начиная с 1967 г. высшим должностным лицом местного самоуправления, реализующим исполнительно-распорядительные полномочия в столице США — городе Вашингтоне (округ Колумбия), всегда должен быть представитель афроамериканского меньшинства.

⁴⁸ District of Columbia Code Division I. Government of District. § 1–1001.05. Board of Elections — Duties. URL: <https://codes.findlaw.com/dc/division-i-government-of-district/dc-code-sect-1-1001-05.html>

⁴⁹ District of Columbia Code Division I. Government of District. § 1–1001.11. Recount; judicial review of election. URL: <https://codes.findlaw.com/dc/division-i-government-of-district/dc-code-sect-1-1001-11.html>

Литература

1. Шидловский А.В. Доктрина Кули и Правило Диллона: современные проблемы американского избирательного права / А.В. Шидловский // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 107–123. DOI: 10.18384/2310-6794-2018-3-107-123
2. Шидловский А.В. Круг выборных органов и должностных лиц в штатах США в разрезе федеративного устройства власти / А.В. Шидловский // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2019. № 1. С. 82–100. DOI: 10.18384/2310-6794-2019-1-82-100
3. Шидловский А.В. Новеллы в избирательном процессе США / А.В. Шидловский // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 4. С. 126–133.
4. Шидловский А.В. Организаторы выборов в штатах США. Айдахо, Айова, Аляска / А.В. Шидловский // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2019. № 3. С. 82–104.
5. Шидловский А.В. Организаторы выборов в штатах США. Луизиана, Калифорния, Гавайи / А.В. Шидловский // Балтийский гуманитарный журнал. 2019. Т. 8. № 3 (28). С. 237–240. DOI: 10.26140/bgj3-2019-0803-0059
6. Шидловский А.В. Правовой статус организаторов выборов в штате Монтана / А.В. Шидловский // Правовая парадигма. 2019. № 3 (18). С. 137–144. DOI: 10.15688/lc.jvolsu.2019.3.20
7. Шидловский А.В. Шрифт как объект интеллектуальной собственности в избирательном законодательстве России и США / А.В. Шидловский // Северо-Кавказский юридический вестник. 2018. № 1. С. 56–63.
8. Шидловский А.В. Электоральная коррупция в контексте конституционного права. Некоторые и частичные аспекты в законодательстве России и США / А.В. Шидловский, В. Воловой // Северо-Кавказский юридический вестник. 2018. № 3. С. 59–69.

References

1. Moynihan D.P. The administrators of democracy: A research note on local election officials / D.P. Moynihan, C.L. Silva // Public Administration Review. 2008. Т. 68. Vol. 5. P. 816–827.