

УДК 342.8

DOI: 10.18384/2310-6794-2018-3-107-123

## ДОКТРИНА КУЛИ И ПРАВИЛО ДИЛЛОНА: СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ АМЕРИКАНСКОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

**Шидловский А.В.**

*Южный федеральный университет*

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

**Аннотация.** В статье представлена всесторонняя оценка современных проблем избирательного права и избирательного процесса США на национальном и региональном уровнях, показано актуальное состояние американского избирательного права и ведущихся научных дискуссий, описаны состояние американского избирательного процесса, ведущие правовые доктрины, исторический аспект и тенденции, имеющие важное значение для понимания места и цели американского законодательного и правоприменительного процесса. Автором произведён анализ эмпирического материала – законодательства США на национальном уровне, уровне штатов и уровне местного самоуправления, решений Верховного Суда США и иных судов, подзаконных нормативно-правовых актов (инструкций, рекомендаций, форм заявлений), научных публикаций и монографий по теме исследования. Методологию исследования составили сравнительно-правовой, формально-юридический, формально-догматический, конкретно-социологический, эмпирический, диалектический, аналитический методы, системный подход. Ведены в научный оборот ранее не освещавшиеся в российской науке работы американских теоретиков права Т. Кули и Дж. Диллона. Впервые исследованы и обобщены все федеральные законы США, касающиеся избирательного законодательства, включая актуальные изменения. Даны интерпретации некоторых положений законодательства и правопонимания избирательного законодательства США и правоприменительной практики. Озвучены лакуны законодательства, требующие дополнительного исследования.

**Ключевые слова:** Доктрина Кули, Правило Диллона, избирательное право, избирательное право США, моторный избиратель, регистрация избирателей, удостоверение личности избирателя, HAVA, NVRA, UOCAVA.

## COOLEY DOCTRINE AND DILLON'S RULE: MODERN PROBLEMS OF U.S. ELECTION LAW

**A. Shidlovsky**

*Southern Federal University*

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

**Abstract.** The article provides the overall assessment of current problems of the US election law and electoral process at federal and local levels; the state of the US election law and ongoing

scientific discussions on it; leading legal doctrines; historical aspect and modern trends important for the understanding of the role and aim of US electoral and law enforcement processes. The author analyzes the empirical material – US legislation at the national, state and local levels; resolutions of the US Supreme Court and other courts; sub-legal regulatory acts (instructions, recommendations, application forms), scientific publications and monographs on the topic under study. The research methodology consisted of comparative legal, formal legal, formal dogmatic, concrete sociological, empirical, dialectical, analytical methods, and a systemic approach. The works of Thomas M. Cooley and John F. Dillon that so far have not been covered in the Russian literature are introduced. All US federal laws relating to election law, including current changes, have been studied and summarized. Interpretations of certain provisions of the law and legal framework of US election law and law enforcement practice are provided. The lacunae of legislation requiring additional research have been revealed.

**Key words:** Cooley Doctrine, Dillon's Rule, election law, U.S. election law, motor voter, enrollment of voters, voter ID, HAVA, NVRA, UOCAVA.

Современные проблемы развития американского избирательного права во многом предопределены её исторически сложившимся политико-территориальным устройством.

Соединённые Штаты Америки имеют биконституциональную модель двойной легитимности, когда каждый штат, имея свою собственную конституцию и свою собственную судебную систему, черпает легитимность из двух источников – Конституции США [11; 2] и конституции штата, что систематически приводит к спорам о компетенциях. Споры о компетенциях возникают не только между федеральным центром и штатами, но и между федеральной властью и органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления и властями штата. Источниками различного понимания и толкования права являются различные правовые доктрины, используемые уполномоченными органами при обнаружении пробелов в законодательстве. В США используются две правовые доктрины, разработанные теоретиками американского права, федеральными судьями Тома-

сом Кули (Thomas McIntyre Cooley) и Джоном Диллоном (John Forrest Dillon). Это Доктрина Кули (Cooley Doctrine Law) и Правило Диллона (Dillon Rule Law). Джон Диллон в своём решении от 1868 г. высказал мнение о том, что органы местного самоуправления не могут быть отделены от государства полностью, а являются зависимыми от парламентов штатов: «Муниципальные корпорации обязаны своим происхождением и получают свои права и полномочия целиком от законодательного органа. Это вселяет в них дыхание жизни, без которой они не могут существовать. А кто создаёт, тот может и разрушить. И если законодательный орган имеет полномочия разрушить, то, следовательно, имеет полномочия ограничивать и управлять» [10; 20]. Что контрастирует с решением 1871 г. по делу «Народ против Харлбата» Томаса Кули, указавшим, что: «Местное самоуправление обладает абсолютными правами, и штаты не могут устранить их» [29]. Своё решение он вынес, основываясь на им же разработанной правовой доктрине, опубликованной в виде научной монографии в 1868 г.

под названием «Трактат о Конституционных ограничениях, опирающихся на законодательную власть штатов Американского союза» [12; 13], ставшей юридическим бестселлером своего времени и создавшим юридические основания как под правовой теорией Муниципальных государств (Local states) в XIX в. [25], так и под Общей теорией сетецентрического права и сетецентрических государств (General Theory of Netcentric Law and Netcentric states) [1; 4] в настоящее время. Принципиальным отличием указанных правовых доктрин является направление делегирования властных полномочий: если по правилу Диллона вся власть принадлежит штатам и штаты делегируют часть своих полномочий на федеральный уровень (договорная федерация) и на уровень местного самоуправления, то согласно доктрине Кули вся полнота власти принадлежит местному самоуправлению (локальным государствам), которое делится своими властными полномочиями со штатами, которые затем делегируют часть полномочий на национальный уровень. По состоянию на 2018 г. 39 штатов США следуют правовой доктрине Диллона и 11 – доктрине Кули.

Освещение американских правовых доктрин особенно важно для всестороннего понимания глубинных проблем американского избирательного законодательства и его применения.

США по праву могут считаться не только родиной современной избирательной демократии, но и родиной многих ныне известных противоправных выборных технологий. Вся история эволюции американского избирательного права и избирательного процесса неразрывно связана с электро-

ральной коррупцией [30] и носит реактивный характер. О злоупотреблениях во время проведения избирательных кампаний в США можно делать выводы не только из анализа судебных решений разных лет, основанных на действующем в то время законодательстве, но и на основе классической литературы, описывающих реалии прошлого, к примеру, новеллы Марка Твена «Как меня избирали в губернаторы» [3]. Существующее американское законодательство и правотворчество есть не что иное, как отражение итогов длительной борьбы между представителями республиканской и демократической партий в виде аффирмативной дискриминации, фальсификаций и чрезмерно широких прав и властных полномочий местного самоуправления как организаторов выборов, получившее название в научной литературе по избирательному и конституционному праву США как «локализм» (localism) [18; 23; 36; 41].

Как было отмечено выше, в США конституционная компетенция по организации избирательного процесса относилась к органам местного самоуправления независимо от уровня выборов, следствием чего являлось отсутствие федерального законодательства о выборах и единой национальной системы избирательных комиссий. Каждая ветвь и уровень власти играют свою роль в регулировании избирательного процесса в США. Конституция США в своём разделе «О выборах» даёт лишь рамочные указания по организации избирательного процесса, закрепляя за штатами такой предмет ведения как «Время, Место и Способ проведения Выборов». Поскольку детальное регулирование из-

бирательного процесса относится к ведению субъектов федерации, в США существует большое конституционно-правовое и правоприменительное разнообразие в зависимости от штата. Нормативно-правовые различия касаются всех предметов законодательного регулирования – времени голосования, финансирования избирательного процесса, правил регистрации избирателей, правил очного и заочного голосования, а также разграничения предметов ведения между субъектами федерации и органами местного самоуправления.

Первая попытка унифицировать избирательное право в рамках страны была предпринята в 1965 г. принятием федерального закона «Об избирательных правах» [35], теоретической основой которого стали работы Александра Гамильтона, писавшего в журнале «Федералист» и полагавшего, что раздел «О Выборах» Конституции США «возлагает основную ответственность за организацию выборов на субъекты федерации, но уполномочивает федеральное правительство регулировать избирательный процесс “в последней инстанции”» [17]. Настоящий нормативный акт, разработанный демократами, был призван положить конец вопиющим нарушениям избирательных прав расовых и этнических меньшинств, и считался для своего времени революционным. Закон впервые прямо предписывал властям штатов и иным субъектам политической деятельности привести в соответствие с федеральным законодательством свои нормативные и локальные нормативные акты, касающиеся выборов и избирательного процесса, а надзор за исполнением закона был выведен из

компетенции прокуроров штатов и закреплён за генеральным прокурором США. Акт имел негативные последствия для Республиканской партии, в связи с чем в 1986 г. по их инициативе был принят корреспондирующий федеральный закон «О голосовании военнослужащих и граждан, находящихся за рубежом» [37]. Этим законом вводились обязательства для штатов и органов местного самоуправления по своевременному обеспечению граждан, находящихся за пределами США либо призванных на военную службу, бюллетенями для голосования согласно месту, где они были зарегистрированы в качестве избирателей. Закон вызвал неоднозначную реакцию как у властей уровня штатов, так и местного самоуправления. Правоприменение закона, направленное на реализацию правовых предписаний, с момента введения настоящего акта проходило и проходит с многочисленными нарушениями в связи с физической невозможностью его реализации многими, особенно небольшими по численности либо удалёнными муниципалитетами. Проблемы с реализацией федерального закона «О голосовании военнослужащих и граждан, находящихся за рубежом», а также положительные последствия для демократической партии подтолкнули республиканцев к разработке федерального закона «О регистрации избирателей» [27], который был принят Конгрессом США в 1993 г. в согласительном варианте с представителями Демократической партии, желавшими увеличить количество зарегистрированных избирателей за счёт малоимущих граждан, меньшинств и мигрантов. Широкое распространение не только в прессе, но и у правоприменителей

менителей получило неофициальное название настоящего акта – «Закон о Моторном избирателе» (Motor Voter Act). Таким необычным наименованием он обязан положениям закона, обязывающим субъекты федерации унифицировать заявления по выдаче либо замене водительского удостоверения (Driver's license), постановке на регистрационный учёт транспортного средства с заявлением о постановке на регистрационный учёт в качестве избирателя. Таким образом, хотя полномочия регистратора граждан в качестве избирателей по месту проживания остались за избирательными комиссиями (election board), имеющими на уровне штатов юридический статус государственных агентств, как, например, в штате Северная Каролина [8], пункты регистрации избирателей были открыты в гражданской службе штата по регистрации автомобилей (State motor vehicle agencies), а также в офисах социальной помощи и помощи нетрудоспособным. Заявление о постановке на учёт в качестве избирателя по месту жительства [28] является на сегодняшний момент идентичным иным заявлениям для обращения в государственные и муниципальные органы и направляемым соответствующими операторами персональных данных в единую базу учёта избирателей в момент обращения граждан. Закон также содержит положения, обязывающие власти штатов унифицировать систему и процедуру регистрации избирателей, внутри субъектов федерации создать институт обучения государственных и муниципальных служащих, ответственных за выборы, осуществлять контроль исполнения федерального законодатель-

ства (NVRA) органами местного самоуправления и сообщать информацию о соблюдении закона заинтересованному лицу. Главная конституционно-правовая проблема указанного выше закона сводится к тому, что он наделяет субъекты федерации обязательством соблюдать федеральное законодательство независимо от принятого разграничения полномочий между уровнем штата и органам местного самоуправления. Согласно закону, надзор за соблюдением законности возлагается как на генерального прокурора США, так и на частных лиц. Критика закона теоретиками американского конституционного права сводится к нарушению законом базовых конституционно-правовых принципов разделения властей в виде смешения компетенций различных уровней и ветвей власти. Однако на данный момент побеждает позиция правоприменителей, доказывающая, что реализация закона в тех штатах, где он был имплементирован, позволила добиться позитивных последствий для реализации гражданами своего конституционного права (избирательного права) в виде увеличения количества зарегистрированных избирателей на 11,4%, начиная с 1992 г. [40]. Что ставит реализацию избирательного права гражданами выше принципа разделения властей.

Ещё одной особенностью американского конституционного и муниципального права являются право органов местного самоуправления на хартии (уставы) и на право издавать локальные нормативно-правовые акты («законы») (Local Law). На территории одного штата могут располагаться:

– уставные муниципальные образования, имеющие свои муниципальные “законы”, в том числе избирательные;

– муниципальные образования, реализующие свои полномочия в рамках закона штата о муниципалитетах (Town Law), не имеющих устава и права издавать “законы”;

– автономии (имеющие свою традиционную правовую и избирательную системы, включая судебную, выведенную из правового поля США на муниципальном уровне и уровне штатов, и признающим только юрисдикцию Верховного Суда США);

– неинкорпорированные территории, подчиняющиеся напрямую штату.

Прецедент штата Нью-Йорк свидетельствует, что уставной муниципалитет, к примеру Олбани (Albany County) [19], может свободно преобразоваться в два муниципальных образования – Олбани (Albany County) и Грин (Greene County), породив уставной и неуставной муниципалитеты [16], и какого-либо унифицированного правила по получению привилегии в виде устава не существует. Между тем, делая логическое допущение, можно предположить, что имплементация федерального избирательного законодательства наиболее эффективна по линии вертикали власти: «федеральный центр – штат, следующий правовой доктрине “Правило Диллона”, – неуставное муниципальное образование, реализующее свои полномочия в рамках, определённых законом штата (Town Law)», и наиболее сложна по линии: «федеральный центр – штат, следующий правовой доктрине “Доктрина Кули”, – уставное муниципальное образование». В последнем приведённом нами случае, несмотря на обязатель-

ство, налагаемое на штат федеральным законодателем об имплементации в свою правовую систему федеральной нормы права, субъект федерации, особенно по тем компетенциям, которые были им делегированы местному самоуправлению либо никогда не входили в его компетенцию, не может законом штата обязать муниципалитеты по аналогии, особенно если это уставной муниципалитет. В этом случае процесс носит взаимно-договорной характер и может затянуться на десятки лет. К примеру, последний из важнейших федеральных законов Америки – «Об организации избирательной помощи в США» [16], был принят Конгрессом США в 2002 г., однако некоторые его положения, касающиеся удостоверения личности избирателя (Voter Photo ID), были имплементированы в правовую систему штата Миссури в 2017 г. [24; 28], сделав его 34 штатом из 50, ратифицировавших положения федерального закона.

О медлительности американской правовой системы можно судить и по таким юридическим курьёзам, как нормотворчество законодателей штата Миссисипи, принявших закон штата о признании граждан негроидной расы субъектами, а не объектами права (поправка к Конституции США об отмене рабства 1865 г.) в 1995 г. Однако закон вступил в силу только в 2013 году, т. е. спустя 148 лет [31].

Таким образом, США можно по факту считать “страной разных скоростей права”, что вызывает негативную реакцию федерального законодателя, который пытается исправить ситуацию посредством принятия таких новых общенациональных законов, как



федеральный закон США «Об организации избирательной помощи в США».

Указанный выше закон стал жёсткой реакцией федерального центра на проблемы с избирательным законодательством и избирательным правом на местном уровне, отчётливо проявившиеся на выборах Президента США 2000 г. О решительности Вашингтона навести порядок в избирательном процессе может говорить и принятие Кодекса о внутренней безопасности США [38], включая поправки в пар. 101 гл. 1 вышеназванного Кодекса от 1 марта 2003 г., согласно которым Президент США создал Министерство внутренней безопасности США (U.S. Department of Homeland Security). В рамках Министерства внутренней безопасности было создано Управление по ведению биометрической идентификации (Office of Biometric Identity Management), в задачи которого входит курирование избирательных комиссий США в части правильности (единообразия) регистрационного учёта избирателей, который с 2002 г. ведётся по новым правилам и включает обширную статистическую информацию о каждом избирателе США. Согласно положениям закона (HAVA), в отношении каждого избирателя Америки отныне ведётся отдельная историческая запись, включающая следующую информацию:

1. ФИО.
2. Физический адрес проживания.
3. Электронный адрес.
4. Номер телефона.
5. Членство в политической партии либо иная политическая аффилиция (сторонник).

6. История голосования (где, когда, на каких выборах, в каких городах

либо за рубежом голосовал избиратель).

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

8. 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 – “моторный избиратель”).

9. Этническая и расовая принадлежность.

10. Пол.

11. Дата рождения и возрастной ранг.

**Дополнительно включаются в личную учётную запись избирателя следующая информация:**

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

13. Информация обо всём недвижимом имуществе избирателя.

14. Информация о наличии у избирателя лицензии на охоту и рыбную ловлю.

15. Наличие в собственности водного транспорта (катера, лодки, яхты, судна).

16. Наличие в доме купленного огнестрельного оружия.

17. Наличие диплома врача.

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

19. и др., например, наличие детей, гражданское состояние (в браке / разведён и пр.).

Таким образом, система избирательных комиссий США по мере им-

плементации федерального законодательства штатами превратилась не только в статистическую службу по сбору персональных данных об избирателе, но и институт регистрации избирателей по месту проживания. Наделение избирательных комиссий полномочиями выдавать Voter Photo ID (паспорт избирателя – аналог внутреннего паспорта гражданина РФ – для граждан США, не имеющих водительского удостоверения либо иного документа, подтверждающего личность гражданина США с фотографией) окончательно закрепило за избирательными комиссиями функции регистратора граждан.

Анализ научной литературы США по этой проблеме показал, что введение Voter Photo ID является самой обсуждаемой в научной общественно-политической литературе темой, особенно после решения Верховного Суда США в деле «Графство Шелби против Холдера», которым Верховный Суд признал неконституционным первый антидискриминационный закон США «Об избирательных правах». Суд связал неконституционность положений закона с изменением духа права, указав, что больше проблемы дискриминации в США не существует, а указанный закон «*был принят очень давно*» [14; 32].

Принятый Конгрессом США федеральный закон «Об организации избирательной помощи в США» (HAVA) был призван исправить следующие изъяны американского избирательного процесса.

Во-первых, он налагает большое количество требований к системам голосования, используемым субъектами федерации (т. е. к аппаратному и

программному обеспечению, которое избиратели используют для голосования). Закон требует, чтобы системы голосования: позволили избирателю просматривать, перепроверять и изменять свой голос прежде, чем осуществить окончательное голосование; предупреждали избирателя об ошибках в цифровом бюллетене, и, если избиратель проголосовал с нарушением установленных правил, дублировали итоги голосования в виде записи на бумажном носителе (в виде кассеты с рулонированной бумагой, вмонтированной в машину для цифрового голосования, на которой для избирателя воспроизводится итог его голосования в виде очевидного факта, после чего запись “прокручивается” далее) для возможности ручного пересчёта голосов; были удобными для инвалидов и людей с ограниченными возможностями. Указанные и некоторые другие положения закона стали обязательными для субъектов федерации и потребовали отмены процесса голосования с помощью механических машин по перфокартам и модернизации систем голосования с переходом к оптическому сканеру в комплексах обработки бумажных избирательных бюллетеней (КОИБ) с сенсорным экраном.

Во-вторых, закон ввёл правило, разрешающее избирателю проголосовать досрочно или получить “временный голос”, если данные об избирателе отсутствуют в списках избирателей. Настоящее положение было введено Конгрессом США для исключения возможности лишения избирателя его активного избирательного права из-за ошибок в списках избирателей.

В-третьих, чтобы создать единую национальную автоматизированную



систему списков избирателей. Как уже отмечалось, закон требует, чтобы каждый субъект федерации осуществил в рамках штата регистрацию избирателей в единую государственную автоматизированную систему (ГАС), курируемую субъектом федерации, и утвердил только эту систему в качестве официальной при проведении всех видов и уровней выборов. Однако методы, которыми субъекты федерации будут осуществлять выполнение настоящих положений закона, Конгресс США оставил на усмотрение штатов.

Рассматриваемый нами закон (HAVA) преследует также и такую цель, как изменение избирательных систем на всех уровнях, что, согласно действующему в США законодательству, приводит к противному Конституции нарушению предметов ведения между субъектами федерации и органами местного самоуправления. От признания федерального закона «Об организации избирательной помощи в США» (HAVA) неконституционным удерживают только положительные последствия, принесённые им в избирательное законодательство и избирательный процесс. После введения в действие закона в штатах, имплементировавших его положения полностью, сократилось количество испорченных бюллетеней из-за ошибочных голосований и лишних «галочек» в бюллетенях. Статистический анализ показал, что технические средства подсчёта голосов «потеряли» меньше голосов избирателей и меньшее количество избирателей не были допущены к голосованию из-за проблем с регистрацией избирателями по месту проживания. Начиная с 2000 г., 70% органов местного самоуправления

полностью изменили либо модернизировали свои избирательные системы и избирательный процесс, приведя его в соответствие с федеральным законом. Большинство участковых и территориальных избирательных комиссий стали доступными для граждан с ограниченными возможностями. Между тем во многих муниципальных образованиях (около 30% от всех по США), следующих доктрине Кули, т. е. примату местного самоуправления над иными органами власти, органы местного самоуправления и их должностные лица, ответственные за выборы, всё ещё руководствуются локальными нормативными актами и большинством своих собственных избирательных процедур [1].

Освещение проблем, вытекающих из Конституции США в части обречения и лишения избирательных прав граждан, неизбежно ставит перед нами вопрос о том, что американскими юристами понимается под Конституцией США.

Большинство российских исследователей американского права замечали, что по некоторым вопросам, имеющим важное общечеловеческое либо доктринальное значение, американские суды, разрешая дело, выносят решения, начинающиеся словами либо имеющие в преамбуле слова, аналогичные этим: «Именем Бога нашего...», а сессии Верховного Суда США, согласно официальному регламенту начинаются аналогом молитвы, заканчивающейся словами «Бог спасёт Соединённые Штаты и этот честный Суд!» (God save the United States and this Honorable Court!) [34]. Дело в том, что в США первичным источником конституционного и, как следствие,

избирательного права до недавнего времени являлась Библия в Версии Короля Якова (King James Version) 1611 г. [6], а в настоящий момент её новая редакция The New American Bible, Revised Edition (NABRE) [26], на которую наслаиваются труды Шарля де Монтескьё [13] и английского юриста и теоретика права Уильяма Блэкстона [7]. Таким образом, “Полной Конституцией США” как источником конституционного права правильным будет считать Библию (американскую версию, т. к. она содержит апокрифы), труды Монтескьё и Блэкстона. А саму писаную Конституцию США по факту воспринимать скорее как последнюю главу Библии. Такая конституционно-правовая позиция закреплена решением Верховного Суда США от 29 февраля 1892 г. в деле «Церковь Святой Троицы против Соединенных Штатов» [9], которым Верховный Суд США указывает, что США – это христианская нация: “... is a Christian nation”, и даёт толкование для Конгресса США. Следуя своему решению, Верховный Суд США в обязательном порядке требует указания имени Бога практически во всех служебных документах. Даже в современной малозначимой инструкции для приёма в коллегию адвокатов содержится отдельный выделенный жирным шрифтом абзац, требующий упоминания Бога в дате выдачи свидетельства адвоката коллегами: «*The Certificate evidencing admission to the Bar of this Court contains the following words: “...in the year of our Lord, two thousand”*» («Свидетельство, свидетельствующее приём в коллегию адвокатов этого Суда, содержит следующие слова: “...в году нашего Господа, две тысячи”») [21].

Анализ американской правовой системы через решения судов показывает, что, не найдя ответов в букве закона (официальной Конституции), суды США напрямую апеллируют к указанным выше трудам теоретиков и, если ответов не находится и у них, то к Библии как источнику права. Косвенно данную версию подтверждает и традиция принесения клятвы вступающего в должность избранного Президента США на Библии как источнике права, хотя история знает несколько исключений. Понимание устойчивой религиозно-конституционной связи поможет исследователям лучше разобраться и в проблемах реализации избирательных прав граждан в США, одной из которых, к примеру, выступает “мягкое” лишение активного избирательного права граждан США, являющихся последователями иных религиозных направлений, нежели одного из направлений протестантского христианства, считающегося в США основным. К “мягкому” лишению активного избирательного права граждан можно отнести размещение участковых избирательных комиссий (УИК) в баптистских церквях, куда представителям других конфессий и толков вход воспрещён по религиозным соображениям. По подсчётам автора, например, в штате Миссури количество УИКов, размещённых в церквях, может превышать 50%, остальные обычно оборудуются в муниципальных школах. О законодательных нормах, позволяющих лишать избирателя пассивного и активного избирательного права, развёрнуто изложено в работе автора «Шрифт как объект интеллектуальной собственности в законодательстве России и США» [5].

Логика настоящего исследования требует описания и проблемы “юридического бессмертия” избирателей, реализующих своё пассивное избирательное право. Не углубляясь в юридическую эволюцию исторических различий штатов США, обобщённо можно говорить о том, что большое количество противоправных действий в отношении оппонентов (в том числе убийств кандидатов на выборные должности) в XVIII–XIX вв. вынудило законодателей legislatures штатов ввести юридическую фикцию «О юридическом бессмертии кандидата» до окончания избирательного процесса. Введение в правовую систему настоящей фикции в корреспонденции с правом наследования выборной должности (часто имеющим неписаную, традиционную форму) близкими родственниками, уменьшило риск наступления негативных последствий для зарегистрированных кандидатов (включённых в избирательный бюллетень) до и после окончания избирательного процесса, но породило множество курьёзных последствий, в виде избрания умерших кандидатов. Одним из таких недавних избирательных курьёзов (на федеральном уровне) можно считать результат выборов в Сенат США в 2000 г., когда действующий сенатор от штата Миссури Джон Эшкрофт (John Ashcroft) проиграл выборы разбившемуся в авиакатастрофе оппоненту Мэлу Карнахану (Mel Carnahan; posthumously elected), ошибочно посчитав, что после смерти оппонента кампанию вести не нужно. Юридическая фикция “бессмертия кандидата” позволила умершему участнику избирательного процесса не только дойти до дня голосования, но и

одержать победу. В описанном выше случае вместо победившего умершего кандидата Мэла Карнахана исполнять полномочия сенатора от штата Миссури на оставшийся до выборов двухлетний срок его полномочий (2001–2002 гг.) указом (the executive order) губернатора штата была назначена его супруга Джэйн Карнахан (Jean Anne Carpenter Carnahan) [39].

Ещё одним важным элементом избирательного процесса в США считается уже разрешённая в правовом смысле проблема отказа в регистрации кандидата. Американскими законодателями проблема была решена включением в избирательный бюллетень графы “write in” (“впиши своего”), сделавшей процесс отмены регистрации кандидата на выборах либо отказа в регистрации кандидата не имеющим смысла вследствие того, что негативные последствия для кандидата не могли наступить, т. к. каждый избиратель, обладающий активным избирательным правом, мог собственноручно вписать ФИО кандидата, чья регистрация была отменена, в бюллетень в графу “write in”. Подобные законодательные изменения, безусловно, имели позитивные последствия для всей избирательной системы США, снизив электоральную коррупцию и превратившись в своего рода развлечение для избирателей США, которых не устраивают кандидаты от двух главных партий. Такие избиратели вписывают в бюллетень себя, своих соседей либо домашних животных, которые, особенно на муниципальных выборах в округах с небольшим количеством избирателей, регулярно побеждают. К примеру, в городе Талкитна, штат Аляска, мэром города горожане избирают

таким образом кота Стаббса уже пятнадцать раз подряд, что является рекордом даже для США [15; 22].

В завершение автор хотел бы обратить внимание на идущую в настоящий момент технологическую и институциональную реформу организации избирательного процесса в Америке, результаты которой только предстоит исследовать и осмыслять. Начиная с выборов Президента США 2016 г., технологический и организационных процесс проведения выборов претерпел изменения, в частности, цифровая часть была передана вертикально интегрированной ИТ-компания *Apple*, создавшей на базе вариаций iPad рабочие станции сотрудников избирательных комиссий и подключившей их к базам данных избирателей и других государственных органов [33]. Технологическая и институциональная модернизация там, где она была реализована, привела к резкому уменьшению количества членов участковых избирательных комиссий и заменой их на сотрудников избирательных комиссий (*pool workers*). При этом статус оставшихся членов избирательных комиссий стал сравним со статусом судьи суда общей юрисдикции – “избирательного судьи” (*election judge*). Это привело к изменению статуса избирательных комиссий (*election commission*) до статуса квазисудебного органа (*election board*), в которых избирательные судьи отправляют квазисудейские полномочия (ведут избирательный процесс по аналогии с обычным судебным процессом), а работу, которую ранее выполняли члены комиссий, выполняют работники избирательных комиссий, нанятые по контракту на общественных началах. Несмотря на безвозмездный

либо оплачиваемый символически характер работы, количество желающих быть добровольным сотрудником избирательных комиссий превышает количество вакантных мест потому, что настоящие должности являются государственными либо муниципальными и на время действия заключённого контракта сотрудникам избирательных комиссий полностью оплачивается за счёт государства полис медицинского страхования государственных служащих, дающий право пройти дорогостоящее лечение в лучших медицинских учреждениях США.

В настоящей работе автор попытался насколько возможно всесторонне осветить основные проблемы избирательного процесса и избирательного законодательства США и таким образом обратить внимание заинтересованных участников избирательного процесса в Российской Федерации. Если до 2016 г. система избирательных комиссий России по праву могла считаться передовой по сравнению с американской, то реформы избирательного процесса в США, идущие по пути “догоняющего развития”, на момент написания работы начинают технологически опережать организацию избирательного процесса в РФ в части цифровизации, чему следует уделить особо пристальное внимание, т.к. технологические изменения предвосхищаются изменениями законодательства. Отдельного внимания заслуживают идеи передачи полномочий регистратора граждан по месту проживания от органов МВД системе избирательных комиссий (регистрация избирателей) и расширения активного избирательного права гражданина голосовать “против всех кандидатов” до возможности “вписать своего

кандидата», т. е. реализовать указанное выше право без ограничений и по своему усмотрению. Между тем многие затронутые частные проблемы требуют отдельного глубокого исследования и освещения, что выходит за рамки целей настоящей статьи. Так, остались не освещёнными: проблемы интеграции традиционного права американских индейцев в национальную правовую систему, в том числе в избирательное и конституционное право; проблемы использования языков национальных меньшинств в качестве официальных языков избирательного процесса, что имеет важное значение для сравнительного анализа права, т. к. не все исследователи проинформированы о том, что русский язык является в некоторых штатах США официальным языком избирательного процесса наряду с английским; проблемы не только лишения, но и восстановления избирательных прав в США; проблемы подсудности избирательных исков в условиях двойной

легитимности; проблемы отсутствия тайны волеизъявления в некоторых штатах; проблемы различного объёма пассивных избирательных прав граждан США по рождению и натурализованных граждан; проблемы участия мигрантов в избирательном процессе и наделения мигрантов активным и пассивным избирательным правом; проблемы создания избирательных центров штатов и др. Указанные и другие вопросы требуют глубокого изучения и анализа в рамках избирательного права и процесса и, несомненно, обогатят российскую науку и практику. Автор осознано перечислил острые вопросы, стоящие перед законодателями, участниками и организаторами избирательного процесса в США с целью приглашения и вовлечения заинтересованных исследователей и практиков в дальнейшую научную работу и дискуссию.

*Статья поступила в редакцию:  
27.07.2018 г.*

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Крючков А.В. Мартиролог учёного. Алексей Шидловский – конституционалист и основоположник теории сетцентрических государств // Синергия наук. 2018. № 23. С. 738–752.
2. Овсепян Ж.И. Правовая защита Конституции. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах: монография. Ростов н/Д.: Литера-Д, 1992. 317 с.
3. Твен М. Приключения Тома Сойера. Приключения Гекльберри Финна. Рассказы. М.: Художественная литература, 1971. 866 с.
4. Шидловский А.В. Трансформация государства: Проспективный анализ // Развитие юридической науки в новых условиях: Единство теории и практики – 2017: сборник тезисов Ежегодной международной научно-практической конференции, Ростов-на-Дону, 25 октября 2017 г. / отв. ред. И.П. Зиновьев. Ростов н/Д.: Южный федеральный университет, 2017. С. 167–168.
5. Шидловский А.В. Шрифт как объект интеллектуальной собственности в избирательном законодательстве России и США // Северо-Кавказский юридический вестник. 2018. № 1. С. 56–63.
6. Bible of King James. Authorized Version. Cambridge Edition // Bible online. URL: <http://www.kingjamesbibleonline.org/Proverbs-29-18> (дата обращения: 25.06.2018).
7. Blackstone W. Commentaries on the Laws of England. Vol. 2. Chicago: University of Chicago Press. 544 p.



8. Chapter 163A. Elections and Ethics Enforcement Act.
9. Church of the Holy Trinity v. United States, 143 U.S. 457. 1892.
10. Clinton v. Cedar Rapids and the Missouri River Railroad, 24 Iowa 455. 1868.
11. Constitution of the United States [Электронный ресурс] // United States Senate: [сайт]. URL: [https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm) (дата обращения: 25.06.2018).
12. Cooley T.M. A treatise on the constitutional limitations which rest upon the legislative power of the states of the American union. 2nd ed. Boston: Little, Brown, and Company, 1871. 781 p.
13. Montesquieu C.L. de. The Spirit of the Laws. No. 9. Simon and Schuster. Город, 1949. Страницы.
14. Fisher v. Univ. of Tex. at Austin. 133 p. Ct. 2411. 2013 (exhibiting hostility toward the University of Texas's affirmative action scheme).
15. Friedman A. Cat Marks 15 Years as Mayor of Alaska Town [Электронный ресурс] // Time: [сайт]. URL: <http://newsfeed.time.com/2012/07/17/cat-marks-15-years-as-mayor-of-alaska-town> (дата обращения: 25.06.2018).
16. Gannett H. The Origin of Certain Place Names in the United States. Govt. Print. Off. 1905. 143 p.
17. Hamilton A. The Federalist. No. 59 [Электронный ресурс] // Constitution Society: [сайт]. URL: <http://www.constitution.org/fed/federa59.htm> (дата обращения: 25.06.2018).
18. Help America Vote Act of 2002, 42 U.S.C. §§15301–15545 (recodified at 52 U.S.C. §§20901–21145).
19. Howell G.R. Bi-centennial History of Albany: History of the County of Albany. From 1609 to 1886. Vol. 1. New York: Munsell & Company.
20. Hunter v. Pittsburgh, 207 U.S. 161. 1907.
21. Instructions for admission to the bar [Электронный ресурс] // Supreme Court of the United States: [сайт]. URL: <https://www.supremecourt.gov/bar/barinstructions.pdf> (дата обращения: 25.06.2018).
22. Lamb J. Talkeetna Mayor is a Cat Named Stubbs [Электронный ресурс] // Lingualeo: [сайт]. URL: <http://lingualeo.com/pt/jungle/talkeetna-mayor-is-a-cat-named-stubbs-288048#/page/1> (дата обращения: 25.06.2018).
23. McWilliams C. Localism in American Criticism: A Century and a Half of Controversy // Southwest Review. 1934. P. 410–428.
24. Missouri Revised Statutes, TITLE IX SUFFRAGE AND ELECTIONS, Chapter 115 Election Authorities and Conduct of Elections.
25. Munro W.B. The Government of the United States: National, State, and Local. Macmillan, 1919.
26. NABRE – New American Bible Revised Edition // United States Conference of Catholic Bishops, 2015.
27. National Voter Registration Act of 1993, 42 U.S.C. § 1973gg (2012) (recodified at 52 U.S.C. §§20501–20511).
28. North Carolina Voter registration application [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ncsbe.gov/Portals/0/Forms/NCVoterRegForm06W.pdf> (дата обращения: 25.06.2018).
29. People v. Hurlbut, 24 Mich 44, 95. 1871.
30. Sikes E.R. State and federal corrupt-practices legislation. Durham, NC: Duke University Press, 1928.
31. Post-ratification by Mississippi legislature of U.S. Constitution's 13th amendment-abolishing slavery (Extensions of Remarks – September 13, 1995). [Электронный ресурс] // Congress:



- [сайт]. URL: <https://www.congress.gov/congressional-record/1995/9/13/extensions-of-remarks-section/article/E1767-2> (дата обращения: 25.06.2018).
32. Shelby County v. Holder Ct. 2612 (striking down section 4(b) and disabling section 5 of the Voting Rights Act). 2013. 133 p.
  33. Giegerich S. Stenger donor gets \$2.1 million St. Louis County elections contract [Электронный ресурс] // Congress: [сайт]. URL: [https://www.stltoday.com/news/local/metro/stenger-donor-gets-million-st-louis-county-elections-contract/article\\_7a187477-82af-501e-bc15-174ca15ba79e.html](https://www.stltoday.com/news/local/metro/stenger-donor-gets-million-st-louis-county-elections-contract/article_7a187477-82af-501e-bc15-174ca15ba79e.html) (дата обращения: 25.06.2018).
  34. The Court and Its Procedures [Электронный ресурс] // Supreme Court: [сайт]. URL: <https://www.supremecourt.gov/about/procedures.aspx> (дата обращения: 25.06.2018).
  35. The Voting Rights Act, 42 U.S.C. §1973(a) (recodified at 52 U.S.C. §10301(a)).
  36. Torrens W.M. Localism and Centralism // The Contemporary review. 1900. No. 17. P. 399–413.
  37. Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act, 42 U.S.C. §§1963ff-1973ff-7 (recodified at 52 U.S.C. §§20301-20311).
  38. 6 U.S.C. United States Code, 2011 Edition Title 6 [Электронный ресурс] // DOMESTIC SECURITY. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title6/html/USCODE-2011-title6.htm> (дата обращения: 25.06.2018).
  39. U.S. Senate History: Women in the Senate. CARNAHAN. Jean. 1933. [Электронный ресурс] // Congress: [сайт]. URL: <http://bioguide.congress.gov/scripts/biodisplay.pl?index=C001043> (дата обращения: 25.06.2018).
  40. Weinstein-Tull J. Election Law Federalism [Электронный ресурс] // Michigan Law Review: [сайт]. URL: <http://repository.law.umich.edu/mlr/vol114/iss5/2> (дата обращения: 25.06.2018).
  41. Wirth L. Localism, regionalism, and centralization // American Journal of Sociology. 1937. No. 42 (4). P. 493–509.

#### REFERENCES

1. Kryuchkov A.B. [The Martyrology of the Scientist. Aleksei Shidlouski – Constitutionalist and Founder of the Theory of Network-Centric States]. In: *Sinerгиya nauk* [Synergy of Sciences], 2018, no. 23, pp. 738–752.
2. Ovsepyan Zh.I. *Pravovaya zashchita Konstitutsii. Sudebnyi konstitutsionnyi kontrol' v zarubezhnykh stranakh* [Legal Protection of the Constitution. Judicial Constitutional Control in Foreign Countries]. Rostov-on-Don, Litera-D Publ., 1992. 317 p.
3. Twen M. *Priklyucheniya Toma Soiera. Priklyucheniya Gekl'berri Finna. Rasskazy* [The Adventures of Tom Sawyer. The Adventures of Huckleberry Finn. Stories]. Moscow, Khudozhestvennaya literatura Publ., 1971. 866 p.
4. Shidlovskii A.V. [The Transformation of the State: a Prospective Analysis]. In: *Razvitiye yuridicheskoy nauki v novykh usloviyakh: Yedinstvo teorii i praktiki: sbornik tezisov Yezhegodnoy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [The development of Legal Science: the Unity of Theory and Practice: abstracts of the Annual International Scientific-Practical Conference], Rostov-on-don, October 25, 2017. Rostov-on-Don, South Federal University Publ., 2017, pp. 167–168.
5. Shidlovskii A.V. [The Font as the Object of Intellectual Property in Election Legislation of Russia and the USA]. In: *Severo-Kavkazskii yuridicheskii vestnik* [North Caucasus Legal Bulletin], 2018, no. 1, pp. 56–63.
6. The Authorized Version of Jig James Bible. In: *Bible online*. Available at: <http://www.kingjamesbibleonline.org/Proverbs-29-18> (accessed: 25.06.2018).

7. Blackstone W. Commentaries on the Laws of England. Vol. 2. Chicago, University of Chicago Press. 544 p.
8. Chapter 163A. Elections and Ethics Enforcement Act.
9. Church of the Holy Trinity v. United States, 143 U.S. 457. 1892.
10. Clinton v Cedar Rapids and the Missouri River Railroad, 24 Iowa 455. 1868.
11. Constitution of the United States. In: *United States Senate*. Available at: [https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm) (accessed: 25.06.2018).
12. Cooley T.M. A treatise on the constitutional limitations which rest upon the legislative power of the states of the American union. Boston, Little, Brown, and Company, 1871. 781 p.
13. Montesquieu C.L. de. The Spirit of the Laws. No. 9. Simon and Schuster.
14. Fisher v. Univ. of Tex. at Austin, 133 p. Ct. 2411. 2013 (exhibiting hostility toward the University of Texas's affirmative action scheme).
15. Friedman A. Cat Marks 15 Years as Mayor of Alaska Town. In: *Time*. Available at: <http://newsfeed.time.com/2012/07/17/cat-marks-15-years-as-mayor-of-alaska-town> (accessed: 25.06.2018).
16. Gannett H. The Origin of Certain Place Names in the United States. Govt. Print. Off. 1905. 143 p.
17. Hamilton A. The Federalist. No. 59. In: *Constitution Society*. Available at: <http://www.constitution.org/fed/federa59.htm> (accessed: 25.06.2018).
18. Help America Vote Act of 2002, 42 U.S.C. §§15301–15545 (recodified at 52 U.S.C. §§20901–21145).
19. Howell G.R. Bi-centennial History of Albany: History of the County of Albany. From 1609 to 1886. Vol. 1. New York, WW Munsell & Company.
20. Hunter v. Pittsburgh, 207 U.S. 161. 1907.
21. Instructions for admission to the bar. In: *Supreme Court of the United States*. Available at: <https://www.supremecourt.gov/bar/barinstructions.pdf> (accessed: 25.06.2018).
22. Lamb J. Talkeetna Mayor is a Cat Named Stubbs. In: *Lingualeo*. Available at: <http://lingualeo.com/pt/jungle/talkeetna-mayor-is-a-cat-named-stubbs-288048#/page/1> (accessed: 25.06.2018).
23. McWilliams C. Localism in American Criticism: A Century and a Half of Controversy. In: *Southwest Review*, 1934, pp. 410–428.
24. Missouri Revised Statutes, TITLE IX SUFFRAGE AND ELECTIONS, Chapter 115 Election Authorities and Conduct of Elections.
25. Munro W. B. The Government of the United States: National, State, and Local. Macmillan, 1919.
26. NABRE – New American Bible Revised Edition. In: *United States Conference of Catholic Bishops*, 2015.
27. National Voter Registration Act of 1993, 42 U.S.C. § 1973gg (2012) (recodified at 52 U.S.C. §§20501–20511).
28. North Carolina Voter registration application. Available at: <https://www.ncsbe.gov/Portals/0/Forms/NCVoterRegForm06W.pdf> (accessed: 25.06.2018).
29. People v. Hurlbut, 24 Mich 44, 95. 1871.
30. Sikes E.R. State and federal corrupt-practices legislation. Durham, NC, Duke University Press, 1928.
31. Post-ratification by Mississippi legislature of U.S. Constitution's 13th amendment-abolishing slavery (Extensions of Remarks – September 13, 1995). In: *Congress*. Available at: <https://www.congress.gov/congressional-record/1995/9/13/extensions-of-remarks-section/article/E1767-2> (accessed: 25.06.2018).

32. *Shelby County v. Holder* Ct. 2612 (striking down section 4(b) and disabling section 5 of the Voting Rights Act). 2013. 133 p.
33. Giegerich S. Stenger donor gets \$2.1 million St. Louis County elections contract. In: *Congress*. Available at: [https://www.stltoday.com/news/local/metro/stenger-donor-gets-million-st-louis-county-elections-contract/article\\_7a187477-82af-501e-bc15-174ca15ba79e.html](https://www.stltoday.com/news/local/metro/stenger-donor-gets-million-st-louis-county-elections-contract/article_7a187477-82af-501e-bc15-174ca15ba79e.html) (accessed: 25.06.2018).
34. The Court and Its Procedures. In: *Supreme Court*. <https://www.supremecourt.gov/about/procedures.aspx> (accessed: 25.06.2018).
35. The Voting Rights Act, 42 U.S.C. §1973(a) (recodified at 52 U.S.C. §10301(a)). 36. Torrens W.M. Localism and Centralism. In: *The Contemporary review*, 1900, no. 17, pp. 399–413.
37. Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act, 42 U.S.C. §§1963ff-1973ff-7 (recodified at 52 U.S.C. §§20301-20311).
38. 6 U.S.C. United States Code, 2011 Edition Title 6. In: *DOMESTIC SECURITY*. Available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title6/html/USCODE-2011-title6.htm> (accessed: 25.06.2018).
39. U.S. Senate History: Women in the Senate. CARNAHAN. Jean. 1933. In: *Congress*. Available at: <http://bioguide.congress.gov/scripts/biodisplay.pl?index=C001043> (accessed: 25.06.2018).
40. Weinstein-Tull J. Election Law Federalism. In: *Michigan Law Review*. Available at: <http://repository.law.umich.edu/mlr/vol114/iss5/2> (accessed: 25.06.2018).
41. Wirth L. Localism, regionalism, and centralization. In: *American Journal of Sociology*, 1937, no. 42 (4), pp. 493–509.

---

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

*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](mailto:szydlowski@sfedu.ru)

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

*Alexey V. Shidlovsky* – 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: [szydlowski@sfedu.ru](mailto:szydlowski@sfedu.ru)

#### ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

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.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2018-3-107-123

#### FOR CITATION

Shydlovsky A.V. Cooley Doctrine and Dillon's Rule: Modern Problems of U.S. Election Law. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2018, no. 3, pp. 107–123.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2018-3-107-123