

УДК 342.846.4

## **ОРГАНИЗАТОРЫ ВЫБОРОВ В ШТАТАХ США: МИССУРИ, ТЕХАС, ФЛОРИДА**

**А.В. Шидловский**

Настоящая работа исследует избирательное законодательство США на уровне штатов и местного самоуправления, представляя собой первое в российской юриспруденции полноценное исследование организаторов выборов и референдумов в штатах Миссури, Техас и Флорида. Статья представляет собой часть серии, описывающей все субъекты США. В работе представлен большой массив регионального и местного законодательства с исчерпывающими ссылками на конституционно-правовые и нормативно-правовые акты. Методологию исследования составили сравнительно-правовой, формально-юридический, конкретно-социологический, эмпирический, диалектический, аналитический методы, системный подход. Были введены в российский научный оборот законодательные и иные нормативно-правовые акты штатов Миссури, Техас и Фло-

рида в части организаторов выборов. Дополнительно представлена правоприменительная практика, проблемы правопонимания и интерпретация отраслевых законодательных актов. В работе представлен для компаративного анализа обзор избирательного законодательства США, показывающий общую диссимметрию права, и даны рекомендации.

**Ключевые слова:** избирательное право США; Конституционное право США; организаторы выборов; выборы в США; Миссури; Техас; Флорида.

**A. V. Szydłowski. ELECTION OFFICIALS IN THE U.S. STATES: MISSOURI, TEXAS, FLORIDA**

The paper examines the U.S. electoral legislation at the state and local government levels, representing the first full-fledged study of election and referendum officials in the states of Missouri, Texas and Florida in Russian jurisprudence. The article is a part of a series initiated by the author, describing all the subjects of the United States. The paper presents a large array of regional and local legislation with exhaustive references to constitutional, legal and regulatory acts. The research methodology consisted of comparative-legal, formal-legal, concrete-sociological, empirical, dialectical, analytical methods, and a systematic approach. Legislative and other regulatory acts of the states of Missouri, Texas and Florida were introduced into the Russian scientific circulation in terms of election officials. In addition, the law enforcement practice of electoral legislation, problems of law understanding and the interpretation of sectoral legislation are presented.

**Keywords:** U.S. electoral law; U.S. Constitutional law; election organizers; U.S. elections; Missouri; Texas; Florida.

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. Качественные, порой диаметрально различные 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 коллег (Д. Мойнихан [10], Р. Манн [7], С. Родес [14], М. Дамшродер [4] и др.). Продолжая компаративные исследования организаторов выборов на уровне штатов и муниципалитетов Соединенных Штатов Америки [1; 2] подробно рассмотрим официальных лиц, занимающихся «администрированием» выборов и референдумов в штатах Миссури, Техас и Флорида.

Применяемый институт организаторов выборов в Миссури – Децентрализованная электоральная юстиция. Органы и должностные лица – организаторы выборов: Государственный секретарь штата (the secretary of state), избирательный отдел в канцелярии Государственного секретаря штата (the elections division of the secretary of state's office), электоральные власти (the election authority), муниципальные избирательные комиссии (a board of election commissioners), члены муниципальных избирательных комиссий (commissioners), участковые избирательные комиссии (polling place), электоральные судьи (election judges), надзорные судьи (supervisory judges), мировые офицеры (peace officers).

Избирательная комиссия штата законодательством субъекта федерации не предусмотрена. Высшим должностным лицом – организатором выборов в штате, согласно Конституции штата, является Государственный секретарь штата [8]. Для реализации конституционных полномочий организатора выборов Государственный секретарь штата имеет избирательный отдел в структуре своего аппарата (канцелярии) (the elections division of the secretary of state's office). Избирательный отдел уполномочен в пределах дополнительных полномочий Государственного секретаря штата, определенных федеральным законом Help America Vote Act of 2002 (HAVA) [2], рассматривать жалобы на нарушение избирательного законодательства и проводить предварительное расследование [9, Suffrage and Elections § 115.219].

Особенностью избирательного законодательства штата является наличие собирательного определения «электоральные власти» (the election authority), под которым понимаются любые органы местного самоуправления либо должностные лица местного самоуправления, имеющие полномочия назначать электоральных судей (election judges) [9, Suffrage and Elections § 115.079]. Диспозиция параграфа 115.017 закона штата «Об избирательных правах и выборах» [9, Suffrage and Elections § 115.017], к примеру, содержит предписание об обязательности формирования муниципальных избирательных комиссий (a board of election commissioners) в муниципалитетах с населением свыше 90 тыс. жителей. Во избежание подмены понятий стоит обратить внимание на то, что члены муниципальных

избирательных комиссий по своему статусу не являются электоральными судьями, а являются членами коллегиального муниципального органа власти – электоральной властью (the election authority), который в силу закона назначает электоральных судей и надзорных судей. В муниципалитетах с населением менее указанной выше численности полномочиями электоральной власти наделены секретари муниципалитета (The county clerk)\*.

Несмотря на то, что члены муниципальных избирательных комиссий находятся на муниципальной должности, их назначение производится Губернатором штата по представлению и с согласия верхней палаты парламента штата (Сената) в количестве четырех членов, по два от каждой из главных политических партий [9, Suffrage and Elections § 115.027]. Закон устанавливает минимальное количество электоральных судей в каждой участковой избирательной комиссии, равное двум, по одному судье от каждой главной политической партии – при проведении местных выборов и четверем, по два судьи от каждой главной политической партии – при проведении всеобщих либо аналогичных выборов.

Законодатель штата Миссури предусмотрел еще один вид квазисудебного надзора за избирательным процессом – это надзорные судьи (supervisory judges), количество которых фиксировано и равно двум, по одному от каждой из главных политических партий на каждом избирательном участке [9, Suffrage and Elections § 115.081]. К компетенции надзорных судей отнесен надзор за возвращением избирательных материалов, бюллетеней и инвентаря электоральным властям; осуществление общего надзора за деятельностью избирательной комиссии по поручению электоральных властей. Особенная институциональная конструкция в виде надзорных судей предположительно предусмотрена законодателем в силу необходимости особого контроля транспортировки бюллетеней из участковых избирательных комиссий в вышестоящие избирательные комиссии, в которых производится подсчет голосов. Участковые избирательные комиссии в штате Миссури подсчет голосов не производят, а передают после вскрытия

урн для голосования все бюллетени надзорным судьям для транспортировки их в опечатанном состоянии к месту единого подсчета голосов.

Для обеспечения правопорядка на территории избирательного участка во время всего избирательного процесса законодателем штата предусмотрена временная должность в составе участковых избирательных комиссий – «мировой офицер» (peace officer). На данную должность назначаются действующие полицейские, шерифы либо иные лица [9, Suffrage and Elections § 115.059].

Таким образом, участковая избирательная комиссия имеет сложную структуру и состоит из различных должностных лиц, наделенных различными полномочиями и функциями – надзорных судей, электоральных судей, офицера мира и сотрудников избирательных комиссий (pool workers).

Применяемый институт организаторов выборов в *Texas* – Централизованная электоральная юстиция. Органы и должностные лица – организаторы выборов: Государственный секретарь штата (the secretary of state), избирательный отдел (elections division), муниципальный администратор выборов (county elections administrator), муниципальная избирательная комиссия (the county election commission), Суд комиссаров (the commissioners court), председательствующий судья (Presiding judge) и заместитель председательствующего судьи (Alternate presiding judge).

Верховным организатором выборов и референдумов в штате, главой всех электоральных офицеров (любых государственных и муниципальных служащих и/или лиц, замещающих государственные либо муниципальные должности, связанных с организацией и проведением выборов и референдумов) является Государственный секретарь штата [15, ELEC § 31.001. Chief Election Officer]. Диспозиция параграфа 34.001 Избирательного кодекса Техаса позволяет Государственному секретарю назначать неограниченное количество уполномоченных электоральных инспекторов для осуществления надзора за избирательным процессом. Однако указанное дозволение реактивно по своей правовой природе и может быть реализовано только при наличии официального запроса избирательного округа, на который запрашивается электоральный инспектор, либо обращения не менее 15 граждан, обладающих активным избирательным правом [15, ELEC § 34.001. Appointment of State Inspectors].

Для реализации своих конституционных полномочий в части организатора выборов Государственный секретарь учреждает в своей

\* Секретарь муниципалитета (округа) (The county clerk) – выборное должностное лицо местного самоуправления. В Российской Федерации законодательством не предусмотрена аналогичная должность местного самоуправления, а полномочия распределены между различными должностными лицами местного самоуправления.

Канцелярии уполномоченный орган – избирательный отдел (elections division), сотрудников которого он имеет право наделять любыми полномочиями в пределах своей юрисдикции. Избирательным кодексом штата предусматривается наличие муниципально-го администратора выборов (county elections administrator), которым является муниципальная избирательная комиссия (the county election commission) [15, ELEC § 31.032. Appointment of Administrator; County Election Commission], состоящая из четырех членов – муниципального судьи, ex officio замещающим должность председателя комиссии, муниципального секретаря, ex officio замещающим должность заместителя председателя комиссии, главы муниципальной налоговой инспекции, ex officio замещающим должность секретаря комиссии, и председатели всех местных отделений политических партий, выдвигавших кандидатов на последних выборах уровня штата [15, ELEC § 31.032. Appointment of Administrator; County Election Commission].

Конституция штата содержит уникальную конституционно-правовую норму об общих принципах организации местного самоуправления в Техасе. Нормой предусмотрено наличие коллегиального судебного органа (аналог муниципального уставного суда), к компетенции которого помимо судебных функций отнесены правомочия представительного и исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления – Суда комиссаров (The commissioners court) [3]. Объединенный судебный-представительный-исполнительно-распорядительный орган является выборным органом местного самоуправления и состоит из пяти членов: муниципального судьи, ex officio замещающим муниципальную должность председателя Суда комиссаров, и четырех членов, замещающих муниципальные должности комиссаров и избираемых по четырем мажоритарным округам.

Суд комиссаров правомочен учреждать Муниципального администратора выборов (Муниципальную избирательную комиссию) [15, ELEC § 31.031. Creation of Position]. Муниципальный администратор выборов (избирательная комиссия) уполномочен назначать электоральных судей на каждый избирательный участок (election precinct). Минимальное требование по количеству судей, предусмотренное законом, – два: председательствующий судья (Presiding judge) и заместитель председательствующего судьи (Alternate presiding judge) [15, ELEC § 32.002. Judges for County Election]. Председательствующий судья обладает собст-

венной дискрецией в части организации избирательного процесса и голосования. Он обязан назначить судью – заместителя на должность одного из секретарей избирательного участка [15, ELEC § 32.032. Alternate Presiding Judge as Clerk]. Количество иных секретарей избирательного участка определяется председательствующим судьей единолично [15, ELEC § 32.031. Presiding Judge to Appoint Clerks]. Статус секретарей избирательного участка сопоставим со статусом членов участковых избирательных комиссий в Российской Федерации.

Применяемый институт организаторов выборов во *Флориде* – смешанная система электоральных инспекторов и электоральная юстиция. Органы и должностные лица – организаторы выборов: Государственный секретарь штата (the secretary of state), избирательный отдел (the department of state's division of elections), электоральный инспектор муниципалитета (A supervisor of elections), участковые избирательные комиссии (The election boards of precinct), электоральный инспектор избирательного участка (Inspector), электоральный секретарь (Election clerk), работники избирательного участка (pool workers), заместитель шерифа (deputy-sheriff), представительный орган местного самоуправления (The board of county commissioners).

На уровне субъекта федерации избирательная система штата Флорида имеет два независимых органа (должностных лица) – Государственного секретаря штата, являющегося главой всех организаторов избирательного процесса [6, Electors and Elections § 97.012. Secretary of State as chief election officer] и формирующего избирательный отдел (The Florida Department of State's Division of Elections) [16], и избирательной комиссии штата (Florida Elections Commission), не являющейся организатором выборов и референдумов [6, Electors and Elections § 106.24. Florida Elections Commission; membership; powers; duties].

Исходя из буквального смысла определения избирательной комиссии, содержащегося в параграфе 106.24 Избирательного кодекса Флориды, это квази-судебный орган (quasi-judicial) [5], к юрисдикции которого отнесены вопросы рассмотрения дел, вытекающих из нарушения избирательного законодательства. Комиссия имеет статус агентства штата при юридическом департаменте штата и включает юридический, следственный и административный отделы. Однако она является независимым от Генерального прокурора штата государственным органом. К юрисдикции комиссии не относятся компетенции по про-

верке квалификации кандидатов, организации избирательного процесса и подсчета голосов.

Избирательная комиссия формируется из девяти комиссаров, назначаемых губернатором штата и утверждаемых Сенатом штата (верхней палатой парламента) в соответствии со следующей процедурой. Президент Сената и Спикер палаты представителей (нижняя палата парламента), лидеры меньшинства каждой из палат парламента представляют для выбора губернатору штата списки из семи кандидатов в комиссары избирательной комиссии, из которых губернатор единолично выбирает по две подходящих кандидатуры. Главу избирательной комиссии штата губернатор назначает в пределах своих полномочий из своих кандидатов. Статус прокуроров избирательной комиссии штата приравнен к статусу лиц, замещающих государственные должности штата\*.

Организаторами выборов и референдумов на муниципальном уровне является выборное должностное лицо местного самоуправления – электоральный инспектор (A supervisor of elections), избираемый на прямых выборах прямым тайным голосованием на срок полномочий – 4 года [6, Electors and Elections § 98.015. Supervisor of elections; election, tenure of office, compensation, custody of registration-related documents, office hours, successor, seal; appointment of deputy supervisors; duties]. Электоральный инспектор муниципалитета в пределах своих дискреционных полномочий для реализации возложенных на него функций имеет право назначить себе заместителей в количестве по собственному усмотрению. Закон обязывает электорального инспектора муниципалитета осуществлять процедуру формирования избирательных округов и участков и представлять их на утверждение представительному органу местного самоуправления, а также предоставлять по письменному требованию всю статистическую информацию о проведенных выборах научным организациям для осуществления независимого научного анализа результатов голосования [6, Electors and Elections § 101.001. Precincts and polling places; boundaries].

Несовершенство понятийного аппарата избирательного законодательства штата не

---

\* Стоит отметить, что речь здесь идет о прокурорах, т.е. нанятых сотрудниках избирательной комиссии штата, осуществляющих соответствующие надзорные и следственные полномочия – производство предварительного расследования, процессуальный контроль, а не о комиссарах избирательной комиссии штата, которые уполномочены выносить квазисудебные решения.

позволяет точно определить юридическое положение лиц – организаторов выборов на уровне участковых избирательных комиссий (The election board of precinct). Однако, исходя из содержания параграфов 102.012 [6, Electors and Elections § 102.012. Inspectors and clerks to conduct elections], 102.021 [6, Electors and Elections § 102.021. Compensation of inspectors, clerks, and deputy sheriffs], 102.031 [6, Electors and Elections § 102.031. Maintenance of good order at polls; authorities; persons allowed in polling rooms and early voting areas; unlawful solicitation of voters]. Избирательного кодекса штата, предусмотрен следующий порядок назначения и наименования должностей членов участковых избирательных комиссий. Электоральный инспектор муниципалитета в пределах своей юрисдикции единолично назначает всех членов участковой избирательной комиссии на должности электоральных инспекторов (Inspectors) и электоральных секретарей (Election clerks), именуемых совместно «работники избирательного участка» (pool workers), кроме заместителя шерифа (deputy-sheriff), назначаемого шерифом муниципального образования.

Недостатки в законодательном регулировании правового статуса работников избирательных участков приводят к тому, что в различных муниципальных образованиях они наделяются различными полномочиями, им вменяются различные обязанности, и они несут различную ответственность. К примеру, в муниципалитетах Сент-Джонс (St. Johns County) [12] и Оранж (Orange County) [11] анализ совокупности прав и обязанностей позволяет сделать вывод о главенствующей роли электорального секретаря избирательного участка, осуществляющего исполнительно-распорядительные функции и несущего персональную ответственность за организацию выборов и процедуру избирательного процесса, тогда как в других муниципалитетах по совокупности аналогичных полномочий к исполнительно-распорядительному должностному лицу можно отнести электорального инспектора.

Закон также имеет особенности назначения членов участковых избирательных комиссий при проведении референдума об изменении положений Конституции и внесении в нее поправок. Исключительно в случае проведения «специальных выборов» (special election) диспозиция параграфа 107.06. Избирательного кодекса штата [6, Electors and Elections § 107.06. Clerks and inspectors; compensation fixed] уполномочивает представительный орган местного самоуправления (The board of county commissioners) на организацию про-

цесса голосования и формирование всех участковых избирательных комиссий.

В заключение отметим, что представленная работа является продолжением исследований в области избирательного законодательства штатов США и первым всесторонним анализом круга организаторов выборов в штатах Миссури, Техас и Флорида на уровне субъектов федерации и местного самоуправления. Дается описание очных исследований автора, проведенных им в США в 2012 и 2016 гг. во время нахождения в различных штатах в статусе международного наблюдателя на выборах Президента США. Исследование включает широкую палитру нормативно-правового разнообразия Америки в области избирательного права, дает основания для глубокого системного и компаративного юридического анализа.

### Список литературы

1. *Шидловский А.В.* Доктрина Кули и Правило Диллона: современные проблемы американского избирательного права // Вестник Московского гос. областного ун-та. Серия «Юриспруденция». 2018. № 3. С. 107–123.
2. *Шидловский А.В.* Круг выборных органов и должностных лиц в штатах США в разрезе федеративного устройства власти // Вестник Московского гос. областного ун-та. Серия «Юриспруденция». 2019. № 1. С. 82–100.
3. Constitution of the State of Texas 1876 - CONST. Art. 5, § 18. Division of counties into precincts; election of constable and justice of the peace; county commissioners and county commissioners' court. URL: <https://codes.findlaw.com/tx> (дата обращения: 21.06.2019).
4. *Damschroder Matthew M.* Of Money, Machines, and Management: election Administration from an Administrator's Perspective // Election Law Journal. June 2013. № 12 (2). P. 195–202.
5. Florida Elections Commission. URL: <http://www.fec.state.fl.us> (дата обращения: 21.06.2019).
6. Florida Statutes Title IX. Electors and Elections § 97.012. Secretary of State as chief election officer. URL: <https://codes.findlaw.com/fl/title-ix-electors-and-elections/fl-st-sect-97-012.html> (дата обращения: 21.06.2019).
7. *Mann R.* Re-Examining Indiana's Voter Id Law in Light of Recent Federal Court Cases: Where Does It Go From Here and What's Next for Indiana Election Law // Ind. L. Rev. 2018. T. 51. P. 243.
8. Missouri Constitution of 1945. Art. IV, § 14. Secretary of state – duties – state seal – official register – limitation on duties. URL: <https://codes.findlaw.com> (дата обращения: 21.06.2019).
9. Missouri Revised Statutes Title IX. URL: <https://codes.findlaw.com/mo/title-ix-suffrage-and-elections/mo-rev-st-115-219.html> (дата обращения: 21.06.2019).
10. *Moynihan D.P., Silva C.L.* The administrators of democracy: a research note on local election officials // Public Administration Review. 2008. T. 68. № 5. P. 816–827.
11. Official site of Orange County. URL: <https://ocfelections.com/orientation.aspx> (дата обращения: 21.06.2019).
12. Official site of St. Johns County. URL: <https://www.votesjc.com/Election-Information/Election-Workers-PollWorkers/Election-Worker-Information> (дата обращения: 21.06.2019).
13. Provision of Title III of the Help America Vote Act of 2002 (HAVA), 42 U.S.C. Sections 15481 to 15485. URL: <https://www.congress.gov> (дата обращения: 21.06.2019).
14. *Rhodes S.C.* et al. The Role of Dark Money Disclosure on Candidate Evaluations and Viability // Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy. 2019.
15. Texas Election Code. URL: <https://codes.findlaw.com/tx/election-code/elec-sect-31-001.html> (дата обращения: 21.06.2019).
16. The Florida Department of State's Division of Elections. URL: <https://dos.myflorida.com/elections/about-us> (дата обращения: 21.06.2019).

### References

1. *Shidlovskij A.V.* Doktrina Kuli i Pravilo Dillona: sovremennyye problemy amerikanskogo izbiratel'nogo prava [Cooley Doctrine and Dillon's Rule: Modern Problems of U.S. Election Law] // Vestnik Moskovskogo gos. oblastnogo un-ta. Seriya «Yurisprudenciya». 2018. № 3. S. 107–123.
2. *Shidlovskij A.V.* Krug vybornykh organov i dolzhnostny`kh lits v shtatakh SShA v razreze federativnogo ustrojstva vlasti [Us Electoral Bodies and Officials within the Framework of Federal System] // Vestnik Moskovskogo gos. oblastnogo un-ta. Seriya «Yurisprudenciya». 2019. № 1. S. 82–100.
3. Constitution of the State of Texas 1876 - CONST Art. 5, § 18. Division of counties into precincts; election of constable and justice of the peace; county commissioners and county commissioners' court. URL: <https://codes.findlaw.com/tx> (дата obrashcheniya: 21.06.2019).
4. *Damschroder Matthew M.* Of Money, Machines, and Management: election Administration from an Administrator's Perspective / Election Law Journal. June 2013. № 12 (2). R. 195–202.
5. Florida Elections Commission URL: <http://www.fec.state.fl.us> (data obrashcheniya: 21.06.2019).
6. Florida Statutes Title IX. Electors and Elections § 97.012. Secretary of State as chief election

officer. URL: <https://codes.indlaw.com/l/title-ix-electors-and-elections/l-st-sect-97-012.html> (data obrashcheniya: 21.06.2019).

7. Mann R. Re-Examining Indiana's Voter Id Law in Light of Recent Federal Court Cases: Where Does It Go From Here and What's Next for Indiana Election Law // *Ind. L. Rev.* 2018. T. 51. P. 243.

8. Missouri Constitution of 1945. Art. IV, § 14. Secretary of state – duties – state seal – official register – limitation on duties. URL: <https://codes.indlaw.com> (data obrashcheniya: 21.06.2019).

9. Missouri Revised Statutes Title IX. URL: <https://codes.indlaw.com/mo/title-ix-suffrage-and-elections/mo-rev-st-115-219.html> (data obrashcheniya: 21.06.2019).

10. Moynihan D.P., Silva C.L. The administrators of democracy: a research note on local election officials // *Public Administration Review*. 2008. T. 68. №. 5. P. 816–827.

11. Official site of Orange County. URL: <https://>

[ocfelections.com/orientation.aspx](https://ocfelections.com/orientation.aspx) (data obrashcheniya: 21.06.2019).

12. Official site of St. Johns County. URL: <https://www.votesjc.com/Election-Information/Election-Workers-PollWorkers/Election-Worker-Information> (data obrashcheniya: 21.06.2019).

13. Provision of Title III of the Help America Vote Act of 2002 (HAVA), 42 U.S.C. Sections 15481 to 15485. URL: <https://www.congress.gov> (data obrashcheniya: 21.06.2019).

14. Rhodes S.C. et al. The Role of Dark Money Disclosure on Candidate Evaluations and Viability // *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*. 2019.

15. Texas Election Code. URL: <https://codes.indlaw.com/tx/election-code/elec-sect-31-001.html> (data obrashcheniya: 21.06.2019).

16. The Florida Department of State's Division of Elections. URL: <https://dos.mylorida.com/elections/about-us> (data obrashcheniya: 21.06.2019).

**ШИДЛОВСКИЙ Алексей Валерьевич** –  
Ростов-на-Дону. E-mail: [szydowski@sfedu.ru](mailto:szydowski@sfedu.ru).

Южный федеральный университет. Рос-

**SZYDLOWSKI, Alexey Valeryevich** –  
Don. E-mail: [szydowski@sfedu.ru](mailto:szydowski@sfedu.ru).

South Federal University. Russia. Rostov-on-