

З ІСТОРИЇ ЗАРУБІЖНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ПРИНЦИПУ ПОДІЛУ ВЛАДИ У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ США

Н. Пильгун,

здобувач Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

Основи формування американського конституційного права було започатковано Декларацією незалежності, в якій відображена тогочасна теорія розуміння прав і свобод людини, зокрема невід'ємність природних прав людини, таких як право на життя і особисту свободу; на вільний розвиток своїх здібностей і можливостей; народний суверенітет з правом заміни уряду, а у випадку, коли відбувається узурпація влади, — не тільки право, а й обов'язок народу повалити такий уряд (тобто Декларація проголосила право народу на революцію).

Формування законодавчої і виконавчої гілок влади розпочалося відповідно до статей Конфедерації 1781 року, в яких було закладено основи принципу поділу влади, але кожен штат зберігав свій суверенітет, свободу і незалежність.

Суперечності, що існували між штатами (зокрема відмова деяких з них дотримуватися договору про припинення війни з Англією, торговельні війни між штатами, соціально небезпечна ситуація), не стали перепорою для досягнення їх представниками у 1787 році компромісу і розроблення Конституції, яка є чинною і донині. Конституція США (далі — Конституція) закріпила принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Згідно зі статтею 1 Конституції до повноважень Конгресу належить право оголошувати війну і укладати мир, пускати в обіг гроші, встановлювати поштову систему, створювати армію, флот, федеральні суди, збирати податки, регулювати торгівлю між штатами тощо.

Проблема щодо складу та процедури обрання законодавчого корпусу зумовила значні суперечки між розробниками Конституції. Саме тому в ній закріплено подвійну систему представництва у двопалатному Конгресі. У нижній палаті число представників пропорційне кількості населення штатів, а у верхній — всі штати представлені порівну. Відповідно до Конституції члени Палати представників обираються на два роки, а члени Сенату — на шість. Отже, Конгрес формується за двома принципами: незалежності штатів при формуванні верхньої палати (Сенату) і народовладдя — при формуванні Палати представників. Закони набирають чинно-

сті, тільки коли вони прийняті обома палатами. Отже, ні Сенат, ні Палата представників не можуть нав'язати одне одному свою волю.

Згідно з Конституцією Сенат обирається Законодавчими зборами штатів у два тури. У 1913 році поправкою до Конституції цю процедуру було змінено: зараз сенаторів обирають виборці штатів. Члени Палати представників обираються шляхом прямого і таємного голосування.

Стаття 6 Конституції закріпила перевагу федерального закону над законами штатів: «Ця Конституція і закони Сполучених Штатів, видані на її основі, так само, як і всі договори, укладені або які укладатимуться Сполученими Штатами, будуть верховним правом країни; судді кожного штату дотримуватимуться їх, навіть якщо Конституція і законодавчі акти окремих штатів міститимуть протилежні постанови». Конгрес набув право контролювати виконавчу і судову гілки влади, обвинувачувати, притягати до судової відповідальності й усувати з посади будь-якого державного федерального службовця, включаючи Президента і федерального суддю.

Згідно зі статтею 2 Конституції виконавчу владу здійснює Президент, який обирається за досить складною процедурою. Його обирають не виборці, а виборщики від кожного штату. Передбачалося, що, незалежно від голосування виборців, виборщики керуватимуться власними переконаннями.

Практика закріпила, що кандидат у Президенти, який виграв прямі вибори у штаті, автоматично отримував голоси всіх виборщиків цього штату. Хоча, наприклад, у 1824 році Ендрю Джексон отримав більше голосів виборщиків, ніж Джон Адамс, але не отримав потрібної кількості голосів виборців. У 1876 році за Самюеля Тілдена проголосували більше виборців, ніж за Розерфорда Хейса, але за Хейса проголосували 185, а за Тілдена — 184 виборщиків. Виборщики від штатів подають свої голоси до Сенату у письмовій формі. Голова Сенату у визначений день на засіданні двох палат Конгресу розпечатує конверти і підраховує голоси виборщиків. Якщо жоден з кандидатів не набрав голосів на три більше, ніж інший, то право обирати Президента переходить до Палати представників. Члени нижньої палати від кожного штату утворюють делегацію виборщиків, яка має один голос. Палата представників, наприклад, обирала Президента у 1801 році (Т. Джефферсон) та у 1825 році (Квінсі Адамс).

Президент «за порадою і згодою Сенату» призначає всіх посадових осіб, які належать до виконавчої гілки влади. Відповідно до статті 1 Конституції за Президентом закріплено одне з найважливіших прав — право накладення вето на законопроект. Проте Конгрес може відхилити президентське вето двома третинами голосів. Глава держави користується правом укладати міжнародні договори за згодою Сенату. Він є головнокомандувачем збройних сил країни.

Стаття 3 Конституції закріпила, що судова влада Сполучених Штатів здійснюється Верховним судом і нижчими судами. Через недовіру штатів до федеральних судів їх юрисдикцію було поширено тільки на спори, що виникали між громадянами різних штатів або громадянами з іноземцями, та на справи, визначені федеральною Конституцією та законами.

Отже, поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову, що мають контролювати повноваження одна одної, зумовив виникнення системи стримувань і противаг.

Відповідно до Конституції законодавча і виконавча влада здійснюють контроль за судовою через добір суддів та нагляд за юрисдикцією федеральних судів. Право ж судового контролю за законодавчою і виконавчою

владою було встановлено судовим прецедентом у справі «Марбері проти Едісона». Це рішення суду поширювалось і на закони штатів. За двісті років Верховний суд скасував 919 законів штатів. Аналіз його рішень дає можливість дійти висновку, що він був гарантом існування і навіть розширення прав і свобод американських громадян. Однак деякі його рішення свідчать і про протилежне. Так, у 1857 році у справі «Дред Скотт проти Сенфорда» Верховний суд встановив, що Конгрес не має права скасовувати рабство. У 1905 році суд скасував закон штату Нью-Йорк про обмеження фіксованої кількості робочих годин на тиждень для пекарів. У справі «Лохнер проти Нью-Йорка» Верховний суд визнав, що закон штату суперечить положенню про правила судового процесу і є тягарем щодо «свободи господаря і робітника співпрацювати за домовленістю».

У 1918 році Верховний суд скасував федеральні закони про заборону дитячої праці, у 1922 році — федеральні закони з урегулювання промисловості за допомогою оподаткування, у 1935 році — федеральні закони щодо регулювання економіки внаслідок великої депресії, а у 1936 році — закон штату Нью-Йорк про мінімальну заробітну плату для жінок. До 30-х років ХХ століття судові рішення, що приймалися в результаті здійснення судового нагляду, не завжди відповідали пануючим в американському суспільстві ідеям і думкам. З часом Верховному суду вдалося повернути собі престиж і моральну владу.

Суди, як на рівні штатів, так і федеральні, визначали зміст законів і процедуру застосування системи законодавства. Вони, по суті, користувалися законотворчим правом і встановлювали загальноправові норми.

Як уже зазначалося, судам США заборонено окремо розглядати питання відповідності закону Конституції. Таке право американські суди мають лише у випадку, коли воно впливає з контексту конкретної справи. Разом з тим треба зазначити, що будь-яке судове тлумачення закону може бути чітко визначене тільки Верховним судом США.

Інтерпретуючи нормативні акти, суд може застосувати функціональний чи структурний методи або поєднати їх. При функціональному підході суд стежить тільки за дотриманням основних норм положень, а при структурному — виходить із структури і мети Конституції. Суди, як правило, встановлюють, що закон не відповідає не самій Конституції, а її принципам. Тому судові рішення здебільшого є не інтерпретацією нормативного акта, а судовою законотворчістю.

Аби той чи інший закон був визнаний судом таким, що суперечить принципам Конституції, необхідно, щоб фізична особа звернулася з судовим позовом, у якому чітко виявлявся б особистий інтерес у вирішенні спору. До того ж позивач повинен чітко зазначити про завдані йому збитки, обґрунтувати зв'язок між ними та вимогою відшкодування. Такий порядок покликаний запобігти позовам від громадських об'єднань про уявний збиток, нібито спричинений прийняттям закону. Суди приймають тільки конкретні рішення і не можуть декларувати загальні положення.

Судовими прецедентами встановлено, що політичні питання не підлягають судовому вирішенню, проте у багатьох випадках дуже важко відрізнити політичне питання від юридичного.

Розділ 2 статті III Конституції наділяє Конгрес правом встановлювати юрисдикцію Верховного суду та інших федеральних судів. Коли Конгрес незадоволений рішенням федерального суду в якійсь справі, він може вилучити таку справу з-під юрисдикції останнього. Рішення Конгресу, згідно з Конституцією, не підлягає оскарженню.

Разом з тим, американські дослідники зазначають, що Конгрес не має права здійснювати контроль над рішеннями Верховного суду, адже прийнятим рішенням нижчі суди зобов'язані керуватися у майбутньому. До того ж Конституція надає іншим судам право приймати рішення у справах, що вилучені з-під юрисдикції Верховного суду. Такі права судових органів штатів можуть спричинити конфлікт рішень. У цьому випадку, задля збереження цілісності і забезпечення верховенства федерального законодавства, незважаючи на заборону Конгресу Верховний суд може прийняти рішення, яке буде обов'язковим для судів штатів, адже за Конституцією вся повнота юридичної влади належить Верховному суду.

Отже, Конституція надає Конгресу право обмежувати юрисдикцію судів. Зі свого боку, Верховний суд може визнати рішення Конгресу протиправним, і воно ніколи не набере чинності. Саме у цих повноваженнях Конгресу і Верховного суду криється механізм стримувань і противаг між законодавчою і судовою гілками влади.

Протягом тривалого періоду Конгрес домінував над виконавчою владою, проте у ХХ столітті ситуація почала змінюватися. Поштовхом до посилення ролі виконавчої влади у внутрішньополітичній сфері стала світова економічна криза кінця 20-х — початку 30-х років, яка гостро позначилася на соціально-економічному становищі США. Президент Франклін Д. Рузвельт запропонував Конгресу програму подолання великої депресії, яку той змушений був затвердити. Саме з цього моменту почалося зростання ролі президентської влади.

Незважаючи на те, що тільки Конгрес має право приймати закони, Президент, спираючись на партійну більшість у законодавчому органі, може переконати його прийняти запропоновану ним постанову. Отже, Президент набув право на запровадження законодавчих програм. Однак у таких випадках досить часто виникають суперечності між виконавчою і законодавчою та між виконавчою і судовою гілками влади. Так, у 1952 році Президент Г. Трумен, з метою запобігти страйку сталеварів, розпорядився підпорядкувати урядовому контролю виробництво сталі. Його розпорядження суперечило закону, прийнятому Конгресом. У судовій справі «Янгстаун Шіт проти Соєра» суддя Джексон встановив, що коли Президент діє всупереч волі Конгресу, його дії повинні спиратися тільки на конституційні повноваження. Якщо Конгрес не виявив свого ставлення до проблеми, Президент може діяти вільно; якщо Президент діє відповідно до рішень Конгресу, він матиме підтримку. Тобто у цій судовій справі головну роль у механізмі стримувань і противаг відіграв Верховний суд США.

У справі «Сполучені Штати проти Ніксона» Верховний суд підтвердив «привілей виконавчої влади» охороняти матеріали, керуючись, зокрема, правом на «конфіденційність спілкування Президента». Проте наголосив, що у разі коли необхідно отримати докази у кримінальній справі, тільки Суд може прийняти рішення про охорону їх «привілеєм виконавчої влади». Суд також визначив, що будь-які інші рішення суперечитимуть як принципу поділу влади, так і механізму стримувань і противаг.

Конгрес і Президент наділені Конституцією повноваженнями стосовно проведення зовнішньої політики. У розділі 8 статті I Конституція наділяє Конгрес правом оголошувати війну, набирати війська, створювати флот, «видавати правила для керування й організації суходільних та морських сил» тощо. Відповідно до розділу 2 статті II Президент є головнокомандувачем армії та військово-морського флоту Сполучених Штатів і міліції окремих штатів, коли вона призивається на дійсну службу.

У багатьох випадках президенти США вдавалися до активізації збройних сил без оголошення війни Конгресом. Так, наприклад, було у період війни у В'єтнамі.

Конгрес набув право розслідувати діяльність Президента і шляхом прийняття законів спрямовувати її у потрібне русло. Така робота здійснюється за допомогою 298 комітетів та підкомітетів Конгресу, і якщо розслідування мають на меті вдосконалення законодавства, то останній має право не тільки вимагати надання доказів, а й карати за зневагу до нього. Таке право Конгрес отримав відповідно до судового рішення у справі «Макгрейн проти Доферті» (1927 рік). Тобто у Сполучених Штатах на основі Конституції та судових рішень склалася чітка система стримувань та противаг.

Дослідження відносин між законодавчою і виконавчою гілками влади протягом більш як двохсотлітньої історії розвитку США свідчить, що вони постійно змінювались. Якщо у XIX столітті Президент фактично був виконавцем рішень Конгресу, то протягом XX століття його влада постійно посилювалася. Такі зміни спричинені, насамперед, особливостями функцій влади, механізм якої дозволяє їй швидше, ніж Конгрес, реагувати на події та дії суб'єктів внутрішнього та міжнародного життя. Конгрес лише міг зупинити посилення ролі і значення виконавчої гілки влади. Такі повноваження мав і Верховний суд. Показовою у цьому аспекті може бути справа «Сполучені Штати проти Ніксона» (1974 рік). Суть її полягає в тому, що Президент Ніксон під час розслідування справи «Уотергейт», посилаючись на «привілеї виконавчої влади», відмовився надати державному прокуророві записи підслуханих розмов у штаб-квартирі Демократичної партії. Ніксон виправдовував свої дії правом Президента захищати від розголошення інформацію і матеріали, що стосуються функцій виконавчої влади.

Верховний суд визнав існування привілеїв виконавчої влади, якщо її дії відповідають Конституції. Якщо ж владу підозрюють у порушенні закону, то рішення про охорону матеріалів чи їх розголошення має приймати лише суд. Тому не дивно, що не тільки Річард Ніксон, а й Джеральд Форд, Джеймс Картер, Рональд Рейган та Білл Клінтон давали свідчення під присягою.

За технологічної ери ускладнюється вирішення соціально-економічних і політичних проблем, яких з'являється все більше. Через складну структуру Конгрес не може швидко реагувати на потреби часу. Тому все частіше законодавці доручають вирішення складних питань спеціальним експертам, які працюють у різноманітних урядових установах, агентствах, комісіях, радах, бюро, що є неодмінною складовою сучасної бюрократичної державної машини. Саме вони займаються підготовкою величезної кількості різноманітних правил та інструкцій. Так, наприклад, Конгрес передав значні повноваження у формуванні публічної політики таким агентствам, як Федеральна рада з резервів, Продовольча і медична адміністрація, Комісія з регулювання атомної енергії, Федеральна авіаційна адміністрація, Адміністрація з питань безпеки і здоров'я, Агентство охорони навколишнього середовища, Комісія з безпеки та обміну валюти тощо. У 1970 році Конгрес доручив Адміністрації з питань безпеки і здоров'я розробити вимоги щодо безпечних умов праці та організації робочого місця. Документ, підготовлений Адміністрацією, мав усі ознаки закону.

Відомий дослідник американської бюрократії Теодор Лоуї у праці «Кінець лібералізму» зазначає, що повноваження, які делегуються згаданим агентствам, не відповідають ідеалам ліберального управління. Інший американський дослідник, Джозеф Харріс, захищає делегування широких пов-

новажень агентствам, оскільки вони, на його думку, можуть розробити програми для досягнення поставленої мети.

Вперше Верховний суд розглядав справу стосовно делегування Конгресом законодавчих повноважень виконавчій владі у 1813 році, за доби наполеонівських воєн. Законом від 1809 року Конгрес уповноважив Президента, у разі необхідності, застосувати право ембарго проти Великобританії або Франції, якщо одна з цих країн «порушить нейтральну торгівлю» американських кораблів. Президент Джеймс Медісон застосував ембарго проти Великобританії. Суд у справі «Брік Аврора проти Сполучених Штатів» установив, що жодного неконституційного делегування повноважень не відбулося. У 1890 році Суд знову підтримав делеговане Конгресом право Президента підвищувати тарифи на імпортовану продукцію. У зазначених справах було розглянуто проблему делегування законодавчих повноважень у сфері зовнішньої політики.

У справі «Сполучені Штати проти Кертіс-Райт Експорт Корн» (1936 рік) Суд установив, що делегування законодавчих повноважень виконавчій владі у сфері внутрішньої політики припустиме, але за умови врахування різних обставин. У 30-і роки ХХ століття, за президентства Франкліна Д. Рузвельта, Верховний суд кілька разів визнавав антиконституційними делегування Конгресом окремим агентствам права здійснювати «квазізаконодавство». Так, наприклад, у 1935 році у справі «Четтер Паултрі Корп проти Сполучених Штатів» Суд визнав протизаконним рішення про делегування виконавчій владі законодавчих повноважень відповідно до Закону про відродження національної економіки на тій підставі, що воно суперечить Конституції.

На основі судових рішень у 30-і роки було сформовано доктрину «антиделегованості», якою Суд керується донині, щоправда, з певними винятками.

Делегувавши виконавчій владі деякі законодавчі повноваження, Конгрес разом з тим прагнув контролювати її формальним і неформальним шляхом, зокрема, розробляв відповідні інструкції, проводив слухання, скорочував асигнування різним агентствам.

Одним із засобів контролю стало «законодавче вето». Суть його полягає в тому, що Конгрес, одна з його палат або ж тільки якийсь комітет Конгресу можуть накласти вето на рішення будь-якого агентства, якому делеговані певні права. Право законодавчого вето передбачено Законом про імміграцію і натуралізацію від 1952 року, конституційність якого тривалий час ніким не оспорювалося. Проте у 1983 році Верховний суд у справі «Служба імміграції і натуралізації проти Чадха» визнав, що резолюція Палати представників, якою було скасовано рішення Служби імміграції і депортації про депортацію певних осіб, є протизаконною. Суд визнав неконституційним не тільки право законодавчого вето, передбачене в Законі про імміграцію і натуралізацію, а й право, передбачене у законах про створення майже двохсот інших агентств. Це була символічна поразка Конгресу і перемога, але також символічна, виконавчої гілки влади. Зазначимо, що Верховний суд прийняв це рішення у період найгостріших нападів на нього членами Конгресу, не задоволених його рішеннями з конституційних питань.

Різноманітні агентства уповноважені не тільки розробляти правила та інструкції, а й мають право приймати зобов'язальні рішення та накази, проводити слухання з конкретної проблеми. Процедура прийняття рішень агентствами базується на статутах, у більшості випадків відповідно до Закону про адміністративний процес від 1946 року. Згідно з поправками V і XIV до Конституції Верховний суд щодо розгляду агентствами деяких питань вимагав дотримання «належної процедури», особливо стосовно власності, жит-

новажень агентствам, оскільки вони, на його думку, можуть розробити програми для досягнення поставленої мети.

Вперше Верховний суд розглядав справу стосовно делегування Конгресом законодавчих повноважень виконавчій владі у 1813 році, за доби наполеонівських воєн. Законом від 1809 року Конгрес уповноважив Президента, у разі необхідності, застосувати право ембарго проти Великобританії або Франції, якщо одна з цих країн «порушить нейтральну торгівлю» американських кораблів. Президент Джеймс Медісон застосував ембарго проти Великобританії. Суд у справі «Врік Аврора проти Сполучених Штатів» установив, що жодного неконституційного делегування повноважень не відбулося. У 1890 році Суд знову підтримав делеговане Конгресом право Президента підвищувати тарифи на імпортовану продукцію. У зазначених справах було розглянуто проблему делегування законодавчих повноважень у сфері зовнішньої політики.

У справі «Сполучені Штати проти Кертіс-Райт Експорт Корп» (1936 рік) Суд установив, що делегування законодавчих повноважень виконавчій владі у сфері внутрішньої політики припустиме, але за умови врахування різних обставин. У 30-і роки ХХ століття, за президентства Франкліна Д. Рузвельта, Верховний суд кілька разів визнавав антиконституційними делегування Конгресом окремим агентствам права здійснювати «квазізаконодавство». Так, наприклад, у 1935 році у справі «Четтер Паултрі Корп проти Сполучених Штатів» Суд визнав протизаконним рішення про делегування виконавчій владі законодавчих повноважень відповідно до Закону про відродження національної економіки на тій підставі, що воно суперечить Конституції.

На основі судових рішень у 30-і роки було сформовано доктрину «антиделегованості», якою Суд керується донині, щоправда, з певними винятками.

Делегувавши виконавчій владі деякі законодавчі повноваження, Конгрес разом з тим прагнув контролювати її формальним і неформальним шляхом, зокрема, розробляв відповідні інструкції, проводив слухання, скорочував асигнування різним агентствам.

Одним із засобів контролю стало «законодавче вето». Суть його полягає в тому, що Конгрес, одна з його палат або ж тільки якийсь комітет Конгресу можуть накласти вето на рішення будь-якого агентства, якому делеговані певні права. Право законодавчого вето передбачено Законом про імміграцію і натуралізацію від 1952 року, конституційність якого тривалий час ніким не оспорювалася. Проте у 1983 році Верховний суд у справі «Служба імміграції і натуралізації проти Чадха» визнав, що резолюція Палати представників, якою було скасовано рішення Служби імміграції і депортації про депортацію певних осіб, є протизаконною. Суд визнав неконституційним не тільки право законодавчого вето, передбачене в Законі про імміграцію і натуралізацію, а й право, передбачене у законах про створення майже двохсот інших агентств. Це була символічна поразка Конгресу і перемога, але також символічна, виконавчої гілки влади. Зазначимо, що Верховний суд прийняв це рішення у період найгостріших нападів на нього членами Конгресу, не задоволених його рішеннями з конституційних питань.

Різноманітні агентства уповноважені не тільки розробляти правила та інструкції, а й мають право приймати зобов'язальні рішення та накази, проводити слухання з конкретної проблеми. Процедура прийняття рішень агентствами базується на статутах, у більшості випадків відповідно до Закону про адміністративний процес від 1946 року. Згідно з поправками V і XIV до Конституції Верховний суд щодо розгляду агентствами деяких питань вимагав дотримання «належної процедури», особливо стосовно власності, жит-

тя або свободи громадян. Поняття «належна процедура» включає так звану фундаментальну справедливість, що передбачає справедливий розгляд, справедливе слухання та право апелювати до вищої інстанції.

Низкою рішень, прийнятих у 70-і роки ХХ століття, Суд встановив, що «належна процедура» має застосовуватися до будь-якої особи, незважаючи на її фахове або соціальне становище: службовців, водіїв автомобілів, боржників, пенсіонерів та ін.

У 1976 році стався прецедент, яким було порушено названі вимоги. У справі «Метьюз проти Елдріджа» Суд зазначив, що надання соціальної допомоги може бути припинене без проведення слухань. Відповідно до процесуальних норм, розроблених Агентством з питань соціального забезпечення, питання щодо припинення надання соціальної допомоги повинне вирішуватися на слуханнях, після чого прийняте рішення має бути надіслане певній особі. Не провівши слухання, Агентство офіційним листом повідомило Джорджа Елдріджа, що згідно з медичним висновком йому припиняють виплату соціальної допомоги. Елдрідж звернувся до Суду, зазначивши, що при прийнятті рішення не було дотримано належної процедури, зокрема не проведено слухань. Суддя Джастін Пауелл, висловлюючи думку більшості членів Суду, погодився з цим, проте зазначив: «належна процедура є гнучкою і потребує захисту, який випливає з особливих обставин», а втрата соціальної допомоги є менш важливою, ніж втрата загального добробуту» (малося на увазі, що стан здоров'я Елдріджа поліпшився).

Дослідження інших рішень з подібних питань дають можливість авторові дійти висновку, що Суд пішов шляхом послаблення вимоги стосовно дотримання належної процедури. Проте стверджувати, що зазначене є тенденцією у діяльності Суду, передчасно: рішення Верховного суду в кожному конкретному випадку не можуть бути передбачені.

Ті чи інші дії адміністративних органів певною мірою позначаються на інтересах громадян, у тому числі й на їх правах, зафіксованих у Біллі про права. Проблема співвідношення адміністративного і конституційного права досить ґрунтовно досліджена у фундаментальній праці Кеннета Уоррена «Адміністративне право в американській політичній системі».

З часів Франкліна Д. Рузвельта економічний розвиток регулюється здебільшого нормами адміністративного права, яке почало застосовувати і до права приватної власності, що захищається Конституцією. Тобто положення адміністративного права суперечать IV, V та VI поправкам до Конституції.

Конституція США закріплює наявність в урядовій структурі адміністративних органів. Вони почали формуватися наприкінці ХІХ століття і набули поширення у 30-і роки ХХ століття. Адміністративні органи створювалися у масштабах як федерації, так і штатів. Вони функціонують у сферах банківської діяльності, соціального захисту, охорони здоров'я та організації праці і мають право видавати підзаконні акти у формі правил та директив, контролювати їх виконання, накладати стягнення на тих, хто їх порушує.

Адміністративні органи поділяються на так звані виконавчі і незалежні. Перші підпорядковані безпосередньо Президенту, а другі — радам, члени яких призначаються Президентом, за пропозицією і згодою Сенату, на строк, триваліший за строки перебування на посаді Президента і функціонування Конгресу. До незалежних адміністративних органів належать Національне управління трудових відносин, Федеральна приморська комісія, Комісія з безпеки споживчого продукту, Комісія з ф'ючерсної торгівлі, Комісія з ядерного регулювання, Комісія з безпеки та обміну, Комісія із зв'яз-

ку, Федеральна резервна рада, Федеральна торгова комісія. Зазначені органи управління регулюють ті сфери діяльності, які з метою політичної стабільності не повинні бути підпорядковані виконавчій або законодавчій владі.

Розвинений на основі принципу поділу влади принцип стримувань і противаг впливає на відносини між федеральними структурами і структурами штатів. З часу виникнення Сполучених Штатів Америки постійно розширювалася компетенція федеральної влади і звужувалася компетенція влади штатів. Незалежні штати, маючи свої конституції, спочатку були суверенними державами. Конституція США 1789 року та поправки до неї тільки трохи змінили незалежний статус штатів: вони продовжують користуватися правом приймати будь-які закони, крім тих, що суперечать федеральній Конституції або конституціям штатів.

Кожен штат має виконавчу владу, яку очолює виборний губернатор, котрий користується правом вето щодо законів, законодавчу (Палату представників і Сенат) та судову на чолі з Верховним судом штату.

Сесії законодавчої влади штатів скликаються раз на рік і тривають декілька днів. Одного року скликається сесія однієї палати (Сенату), а наступного — іншої (Палати представників). У деяких штатах обмежено кількісне право члена Законодавчих зборів подавати законопроекти. Окрім законодавчих функцій, Сенат, зокрема, бере участь у призначенні посадових осіб штату, здійснює частину судової влади, приймаючи постанови з питань, що мають політичний характер. У штаті Нью-Йорк він навіть вирішує деякі цивільні справи. Палата представників, окрім законодавчої роботи, бере участь у звинуваченні перед Сенатом урядовців штатів. Відповідно до конституцій штатів Нью-Йорк (стаття 5), Делавер (стаття 5) та Індіана (статті 3, 23, 24) звинувачення щодо посадових осіб може бути висунуте за зраду, корупцію та інші небезпечні злочини; у штатах Массачусетс (розділ I, підрозділ II), Північна Кароліна (стаття 23), Вірджинія (стаття 252) — за порушення норм поведінки та неналежне виконання своїх обов'язків; у Південній Кароліні (стаття 5), Коннектикуті (стаття 5), Теннесі (стаття 4), Огайо (статті 1, 23, 24), Луїзіані (стаття 5), Міссісіпі (стаття 5), Алабамі (стаття 6), Пенсільванії (стаття 4) — за посадові злочини. Конституції таких штатів, як Іллінойс, Джорджія, Мен та Коннектикут, не уточнюють характер злочинів.

Виконавчу владу штату очолює губернатор. Він користується правом відкладного вето щодо законів, прийнятих законодавчими зборами штатів, та правом законодавчої ініціативи. Губернатор призначає мирових суддів, яких він не може відкликати, виконує рішення законодавчих зборів штату, є командуючим збройними силами штату (поліція).

Керівники головних відділів (державний секретар, генеральний ревізор, генеральний адвокат, генеральний землемір, генеральний податківець тощо) обираються виборцями. У деяких штатах існує система призначень, в інших — комбінована система.

Згідно з розділом 4 статті IV Конституції США Сполучені Штати гарантують кожному штату республіканську форму правління і захист кожного з них від нападу. Отже, американська Конституція не встановлює структуру органів влади і управління штатів. Кожний штат поділяється на округи та населені пункти. Створені в них органи влади і управління належать до категорії місцевого або муніципального самоврядування і підпорядковані штату.

Органи самоврядування населених пунктів стежать за дотриманням законів, здійснюють контроль за використанням землі, забезпечують роботу каналізаційних, водопостачальних, сміттєзбиральних та інших служб. Во-

ни опікуються розвитком освіти, здійснюють місцеве оподаткування, фінансують державні коледжі та професійні училища.

З початку 80-х років ХХ століття у місцевих органах самоврядування головну роль почали відігравати так звані сіті-менеджери — професійні управлінці, які управляють містом як корпорацією і не залежать від електоральних настроїв виборців. У окремих випадках виборного мера «посилають» найнятим менеджером (Цинцинатті, Майамі, Дейтон). Рішення про те, хто і як управлятиме містом, приймають громадяни на референдумах. Без референдуму не можна вирішити такі питання, як підвищення муніципальних податків, будівництво доріг, центрів культурного дозвілля тощо. Обрані глави середніх і дрібних муніципалітетів працюють за символічну плату. Кошти з бюджету виділяються лише на транспортні витрати.

У поправці Х до Конституції зазначено, що повноваження, не надані цією Конституцією Сполученим Штатам і не заборонені для окремих штатів, зберігаються відповідно за штатами або за народом. Отже, коло повноважень широке, але вони не визначені, тоді як повноваження федеральних органів набагато вужчі і точно визначені.

Судовим прецедентом, який поклав початок розширенню повноважень федеральних органів влади, є справа «Мак Кулох проти Меріленда» (1819 рік). У зазначеній судовій справі голова Верховного суду Джон Маршалл підтримав теорію «непрямих повноважень», яка була популярною серед конгресменів. Ця справа стосувалася питання конституційності рішення Конгресу про заснування банку Сполучених Штатів. Конституція не надає такого права Конгресу. Джон Маршалл виходячи з права Конгресу запроваджувати податки, стягувати їх, позичати гроші, регулювати торгівлю, комплектувати армію і, посилаючись на розділ 8 статті I, у якому зазначено, що Конгрес може приймати всі потрібні й належні закони для здійснення згаданих вище прав, дійшов висновку, що Конгрес має необхідні повноваження щодо створення банку. Судовими прецедентами було також встановлено перевагу федеральної судової влади над судовою владою штатів. У справі «Когенс проти Вірджинії» (1821 рік) Верховний суд закріпив за собою право апеляції стосовно федеральних законів та право перегляду кримінальних справ незалежно від того, звідки вони надійшли — з федеральних судів чи з судів штатів, — якщо обвинувачення висунуте з порушенням федеральних законів.

Звуження компетенції штатів спричинило опір з їх боку. На 30-і роки ХІХ століття сім штатів прийняли закони, якими скасували право апеляції Верховного суду щодо рішень своїх судів. Всупереч федеральному законодавству, яким штатам заборонялося здійснювати правосуддя над індіанцями, суд штату Вірджинія у 1830 році визнав одного з індіанців винним у вчиненні вбивства. Верховний суд США мав скасувати рішення суду штату, проте індіанця поспішили стратити, і апеляцію довелося відкликати. Законодавчі збори Вірджинії прийняли закон, за яким смертною карою мали карати кожного, кого суд визнав винним у вчиненні злочину. Цей закон було скасовано тільки завдяки прийняттю поправки ХІ до Конституції США.

Після закінчення громадянської війни були прийняті поправки до Конституції, що розширювали права федерації. Зокрема, поправка ХІV забороняла штатам видавати або виконувати закони, що обмежують привілеї або недоторканність громадян Сполучених Штатів, позбавляти будь-кого життя, свободи та власності без належної правової процедури, а також відмовляти особи в межах своєї юрисдикції у рівному захисті законом. Верховний суд та федеральні суди, посилаючись на зазначену поправку стосовно належної правової процедури та рівного захисту, розширювали компетенцію

федеральних структур. Так, у судовому порядку було закріплено право Конгресу регулювати діяльність, яка має навіть опосередковане відношення до торгівлі між штатами. У справі «Вікард проти Філберн» (1942 рік) Верховний суд виходячи з необхідності підтримати ціни на пшеницю дозволив Конгресу регулювати кількість зерна, вирощуваного дрібним фермером з Огайо для продажу та для власних потреб.

Компетенція штатів час від часу то звужувалася, то розширювалася. Так, Верховний суд визнав антиконституційними перешкоди, які створювали штати для вільного пересування громадян. Якщо спочатку юрисдикція судів штату поширювалася тільки на територію штату, то з середини ХХ століття вона почала поширюватися на всіх юридичних та фізичних осіб, які мали «достатню кількість контактів» зі штатом. Окрім того, документи, видані в одному штаті, мають поважатися в іншому; якщо в одному штаті висунуто обвинувачення або набрало чинності судове рішення стосовно особи, яка перебуває в іншому штаті, то її повинні видати штату. Якщо, наприклад, губернатор відмовиться видати злочинця іншому штату, то змусити його погодитись на видачу може федеральний суд.

Отже, відносини між гілками влади США будувалися на основі Конституції, законів та рішень Верховного суду. Проведене дослідження дозволяє дійти висновку, що процес становлення і розвитку принципу поділу влади був досить складним, суперечливим і тривалим.

Список використаних джерел

1. American Constitutional Law. Essays and Cases. Otis H. Stephens, jr., John M. Scheb. II. Harcourt Brace Jovanovich, Publishers. 111988. — P. 968.
2. Congressional Record. Proceedings and Debates of the 79-th-96-th Congress Washington, GPO, 1945—1986.
3. Токвіль Алексіс де. Про демократію в Америці. — К.: Всесвіт, 1999. — С. 587.
4. Kermit L. Hall, William M. Wiecek, Paul Finkelman. American Legal History. Cases and Materials. Oxford University Press, 1991. — P. VII.
5. Blackstone William. Commentaries on the Law of England. William S. Heinz and Co., 1992. — P. 69.
6. Бернхейм В. Вступ до права та правової системи США. — К., 1999. — С. 18—27.