

УДК 342.24(73)

**Б.А. БАРАБАШ**, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

## **ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМВІДНОСИН ФЕДЕРАЦІЇ ТА СУБ'ЄКТІВ У США**

*Ключові слова:* конституційно-правове регулювання, взаємовідносини, федерація, суб'єкти, США

Федерація, як форма політико-територіального устрою, представляє собою важливе досягнення США у сфері державного будівництва та має міжнародне визнання. На сучасному етапі американський федералізм є ефективним способом вирішення політичних, економічних і соціальних проблем, а також невід'ємним елементом системи демократичних цінностей суспільства. У силу провідного місця США у світовій спільноті вивчення основ конституційного права цієї країни завжди викликало особливий інтерес у науковців. У зв'язку з цим дослідженню різноманітних аспектів американського федералізму присвячено багато праць як радянських і російських правознавців (В.І. Лафітського, Б.С. Крилова, А.О. Мішіна, М.С. Моргачова, В.Є. Чіркїна та ін.), так і зарубіжних вчених (В. Андерсена, Д. Бурстін, А. Гамільтона, В. Острома, Г. Талока, Л. Фрідмена та ін.).

На жаль, поза увагою українських вчених поки ще залишаються питання конституційно-правової регламентації федеративних відносин. Проте, за нашим поглядом, у США принципи федералізму сприяють децентралізації влади, врахуванню місцевих інтересів і розвитку громадянського суспільства. Тому метою цієї статті є розкриття специфіки взаємовідносин Союзу і штатів в частині мало-

відомих аспектів становлення американського федералізму, а також нових тенденцій розвитку у відносинах Союзу і штатів, зокрема, так званої «деволюції». Наукова новизна роботи полягає в уточненні особливостей положень Конституції США 1787 р. та діючого законодавства, які корегують та розвивають принципи федералізму.

У травні 1787 р. у Філадельфії конвент розробив і прийняв нову Конституцію США [1, с.352-374]. Американську федерацію за способом її утворення вчені називають договірною або асоціативною, тому що вона була сформована як коаліція незалежних держав, які передають новому державному об'єднанню свій суверенітет [2, с.816-817]. Однак, на відміну від Статей конфедерації 1781 р., в якій за штатами зберігався суверенітет, у Конституції 1787 р. а ні Союз, а ні штати не визначаються як суверенні. Дана правова прогалина викликала не лише дискусії у суспільстві та різноманітні тлумачення науковцями проблеми суверенітету, але й відкриту конфронтацію між штатами і федерацією. Зокрема, Кентуккська та Вірджинська резолюції, прийняті у 1798 і 1799 роках, фактично породили так звану «теорію нуліфікації», тобто право штатів не визнавати на своїй території та скасовувати певні федеральні акти, навіть якщо вони відповідають федеральній Конституції. Прихильники даної теорії обґрунтовували її доктриною народного суверенітету, оскільки втіленням такого суверенітету є штати. Більш того, резолюція Хартфордського конвенту (проходив у штаті Коннектикут у 1814 р.) намітила можливий розкол федерації – вихід із федерації штатів, об'єднаних певними протиріччями із федеральною владою [3, с.44-46]. Іншими словами вказана резолюція на ділі започатковувала право сепаратизму [4, с.608].

Розглядаючи процес становлення американського федералізму, не можна не згадати діяльність Верховного суду США, який зіграв позитивну роль у розвитку федеративних відносин у 19 столітті. У рішеннях, прийнятих у той час, члени Верховного суду ви-

ходили із того, що Сполучні Штати представляють собою єдину і суверену націю, та спиралися на положення Конституції США 1787 р. Так, стаття 6 закріплює принцип верховенства федерального права та ідею пріоритету федеральної влади [1, с.363]. Судові тлумачення закріпили та розширили дане конституційне положення. В інтерпретації тодішнього голови Верховного суду Дж. Маршала, пункт про верховенство означає, по-перше, що штати не можуть втручатися у дії федерального управління і, по-друге, дії федерального управління у будь-якій формі (закону, договору, судового рішення, адміністративного акту) повинні мати більше значення, ніж дії штатів, які їм суперечать [5, с.76].

Закінчення громадянської війни остаточно поставило крапку у дискусіях про природу федерації. Верховний суд у 1869 р. у справі *Texas v. White* визначив, що Конституція в усіх своїх положеннях виходить із принципу нерозривності Союзу, який складається із нерозривних штатів [3, с.54]. Тому слід погодитись з Б.С. Криловим, який зазначав, що суверенітет належить лише федерації та підтверджується аналізом нормативно-правових актів, які визначають об'єднання штатів у федерацію, практики діяльності Верховного суду та фактичних відносин, які склалися між федерацією та штатами протягом тривалого терміну [6, с.10]. Отже, проблема існування суверенітету вирішена на користь федерації, що остаточно унеможливило використання штатами теорії нуліфікації та права сецесії.

У будь-якій федеративній державі надзвичайно важливою є взаємодія федерації та її суб'єктів. На думку відомого дослідника основ конституційного права США А.О. Мішина, від варіанту розподілення царин впливу федерації та її суб'єктів залежить ключова властивість федерації, яка визначає співвідношення центру і місць, міру децентралізації, і таким чином - ступінь відносної самостійності складових підрозділів. За його переконанням, американська Конституція за-

провадила жорстке розмежування сфер компетенції Союзу і штатів, тобто систему дуалістичної федерації [7, с.188-189]. Суть моделі дуалістичної федерації полягає в існуванні двох рівнів влади, кожна з яких у межах своїх повноважень незалежна від іншої [8, с.6].

Водночас, за твердженням інших вчених, пункт про верховенство федерації запобігає можливості здійснення принципу рівності між двома центрами влади у результаті домінування однієї з них в американській федерації. Очевидно, що існування вищевказаного принципу незалежності у вирішенні справ федерації та суб'єктів при дуалістичній федерації в умовах США також може викликає певні сумніви. У цьому зв'язку досить слушною є точка зору про завуальований характер підпорядкування штатів федерації [5, с.76].

Конституція США 1787 р. запровадила вертикальне розмежування повноважень між федерацією та штатами, яке закріплюється шляхом визначення у ній предметів ведення федерації та штатів, а також встановлення певних взаємних зобов'язань. Зокрема, стаття 1 розділу 8 Конституції встановлює предмети ведення федерації або виключну компетенцію федерації [1, с.355-356]. До таких об'єктів федерального регулювання віднесені питання загальнодержавного значення. Так, Конгрес має право: оподатковувати та витратити державні кошти (абз.1); приймати боргові зобов'язання та вирішати питання банкрутства (абз.2 і 4); регламентувати міжнародну торгівлю і торгівлю між штатами (абз.8); регулювати фінансові питання (абз.5 і 6); встановлювати одиниці ваги та мір (абз.5); запроваджувати поштові служби (абз.7); визначати питання громадянства (абз.4); регламентувати авторське право (абз.8); вводити федеральні суди (абз.9); встановлювати покарання за порушення міжнародного права (абз.10); оголошувати війну та утримувати збройні сили (абз.11-14); керувати міліцією штату (абз.15 і 16); управляти столичним округом (абз.17); розпоряджа-

тися федеральної власністю (абз.17); приймати усі необхідні акти щодо реалізації федеральних повноважень (абз.18).

Аналізуючи предмети ведення федерації, ми дійшли до висновку, що їх формулювання не має юридичної конкретики. Зокрема, не визначені цілі, завдання, масштаби та умови застосування певних повноважень. Через те розгляд об'єктів конституційного регулювання федеральною владою дозволяє стверджувати, що права Конгресу досить широкі.

Щодо компетенції штатів або «прав штатів» (така назва сформулювалася у доктрині американського федералізму), то у Конституції США 1787 р. предмети ведення штатів оформлюються як залишкові. Так, поправка 10 проголошує, що повноваження не надані цією Конституцією Сполучним Штатам і не заборонені для окремих штатів, зберігаються за народом [1, с.365]. До виключної компетенції штатів, як правило, входять питання, пов'язані із діяльністю місцевих органів управління, прийняття і зміна конституцій штатів, ратифікація поправок до Конституції США, регламентація питань охорони здоров'я, соціального забезпечення, торгівлі усередині штату, виконання громадських робіт тощо.

Протягом 19-го століття і першої половини 20-го століття поправка 10 тлумачилася як важлива гарантія охорони прав штатів. Більш того, в історії США існували поодинокі випадки, коли положення даної поправки надавали можливість визнати певні акти Конгресу неконституційними. Наприклад, у справі «Хамер проти Дагенхарта» (розглянуто Верховним судом у 1918 р.) закон Конгресу, що заборонив перевозку з одного штату в інший товарів, які були вироблені з використанням дитячої праці, визнавався як такий, що порушує повноваження, зарезервовані за штатами [6, с.12].

Однак у 20-му столітті, також завдяки діяльності Верховного суду, 10 поправка стала пустою декларацією. Зокрема, у 1985 р. у рішенні по справі Гарсія Верховний суд під-

креслив, що права штатів захищаються не 10 поправкою, а структурою самого федерального уряду та політичним процесом, котрий гарантує неможливість прийняття законів, які неправомірно обтяжують штати. У цьому зв'язку варто погодитися зі словами російського науковця В.І. Лафітського, що даним висновком Верховний суд, по суті, зняв із себе функцію арбітра у вирішенні суперечок між федерацією та її суб'єктами і відкрив широкі перспективи для розвитку процесів централізації [9, с.114].

Водночас вказана на перший погляд чітка та суворона конституційна схема взаємовідносин федерації та штатів, на практиці має низку коректив і доповнень. За думкою А.О. Мішина, юридична межа між сферами компетенції Союзу і штатів із точки зору букви Конституції аж ніяк не має абсолютну визначеність [7, с.190]. Аналіз відповідних положень Конституції США та практики її реалізації дозволяє погодитися з точкою зору науковців, що такі поправки, по-перше, закладені у самому основному законі, а по-друге, роблять американський федералізм гнучким і пристосованим до змін у суспільстві.

Вбачаємо, що одна з найголовніших коректив взаємовідносин федерації та штатів міститься в останньому абзаці статті 1 розділу 8 Конституції США. Зміст її полягає у тому, що Конгрес має право видавати усі закони, які будуть необхідні для здійснення як вищевказаних прав (розділ 8), так і усіх інших прав, якими ця Конституція наділяє Уряд Сполучних Штатів, його департаменти або посадових осіб [1, с.357]. Ще у 1819 р. рішенням Верховного суду у справі Маккаллоха проти штату Меріленд були сформульовані дві доленосні доктрини - доктрина «делегованих або перерахованих повноважень» та доктрина «повноважень, які припускаються» [10, с.17]. По-перше, доктрина «делегованих або перерахованих повноважень» передбачає право федеральної влади використовувати лише повноваження, що надані їй Конституцією (а як вказано вище,

права Союзу досить об'ємні). По-друге, доктрина «повноважень, які припускаються» дозволяє Конгресу приймати будь-які закони, які необхідні для реалізації своїх прав. Отже, дані доктрини залишають за федерацією свободу дій щодо розширення своєї компетенції та підтверджують принцип верховенства федерації. Надалі Верховний суд у переважній більшості своїх рішень також продовжував посилювати позиції федеральної влади.

Вищевказані конституційні положення та доктрини стали правовою основою запровадження у 30-ті роки 20 століття Президентом Ф. Рузвельтом економічної програми «Нового курсу», де з метою подолання економічної кризи були закріплені широкі повноваження федеральної влади. За оцінкою американського вченого Девіда Дж. Боденхеймера, відбулася конституційна революція, яка передала Уряду США виключні повноваження штатів, зокрема, у сфері регулювання трудового законодавства, банківської та фінансової діяльності [11]. Яскравим свідомством значених змін у системі федералізму служить динаміка державних розходів. Так, у 30-40 роки 20 століття частина федерального Уряду у загальній сумі державних витрат виросла із 25 % до 70 %, тоді як у частка місцевої влади скоротилася з 54 % до 15 %, а фінансова участь штатів залишалася незмінною. Тому слушною є точка зору, що ці дані наочно демонструють можливості федеральної влади впливати на схему взаємовідносин із штатами, зокрема шляхом надання програм федеральної допомоги і залучення штатів у співробітництво [3, с.63].

Таким чином, були створені передумови для розвитку нової форми відносин між Союзом і штатами, яка у науці отримала назву «кооперативний федералізм». Концепція кооперативного федералізму заснована на ідеї взаємовигідного доповнення центру і суб'єктів федерації, тобто їх взаємовигідне співробітництво [12, с.810]. Оцінка кооперативного федералізму неоднозначна. З одного боку, дана модель федералізму позитивно

сприяє налагодженню відносин між федерацією й її суб'єктами. З іншого, федеральне фінансування спільних програм призводить до залежності штатів від Союзу та виникнення у федерації можливостей контролювати і маніпулювати штатами.

Вважаємо, що існування спільних повноважень (повноважень, які належать як Союзу, так і штатам) сформувало правовому основи для гнучкого переходу до кооперативного федералізму. За твердженням А.О. Мішина (він називає спільні повноваженнями «збіжними»), «збіжні повноваження» - це ще одне важливе доповнення конституційного механізму взаємодії Союзу і штатів. Він вказує, що зміст «збіжних повноважень» виходить із духу конституційних положень та практики її застосування. До їх числа А.О. Мішин відносить наступні: прийняття законів та їх застосування, оподаткування, витрачання коштів на підтримку «спільного народного добробуту», позики, встановлення та регулювання діяльності судової системи, регламентація порядку організації та діяльності банків і корпорацій, набуття власності для громадських цілей [7, с.189].

Сьогодні на федеральному рівні конституційні положення щодо засад взаємин Союзу і штатів знайшли відображення в Акті «Про Федералізм» та Акті «Про збереження федералізму» (прийняті Конгресом у 1999 р.), а також Урядових розпорядженнях Президента США (№ 13083 від 1998 р., № 13132 від 1999 р.). Зокрема, у статті 2 «Фундаментальні принципи федералізму» в Урядовому розпорядженні № 13132 проголошуються наступні основоположні начала: підтверджується прихильність принципам федералізму, закріпленим у Конституції США 1787 р. (п.«с»); встановлюється, що збереження влади штатів забезпечує необхідний баланс влади федерального уряду, у той час як збереження переваги федерального права забезпечує необхідний баланс влади штатів (п.«в»); закріплюється доцільність вирішення питань регіонального значення органами влади штатів (п.«а»); за штатами визнається така уні-

кальна якість, як можливість всебічно задовольняти нагальні потреби населення, а також функціонувати в якості лабораторій демократії (п.«e»); закріплюється індивідуальний підхід до вирішення проблем у штатах (п.«f»); фіксується, що дії національного уряду, які перевищують конституційні повноваження, порушують принципи федералізму (п.«g»); запроваджується, що федеральна влада повинна заохочувати органи влади штатів, місцеві органи управління, приватні асоціації, окремих осіб у розвитку спільних економічних і соціальних програм (п.«h») тощо [13].

Отже, аналіз вказаних актів підтверджує, що і на сучасному етапі американських федералізм продовжує пристосовуватися до існуючих реалій. Думаємо, що варто підтримати точку зору деяких науковців про існування нових тенденцій розвитку у відносинах Союзу і штатів. Зокрема, А. Захаров вказує, що федералізм переживає процес деволюції, зміст якого зводиться до передачі влади центральним урядом на регіональний і місцевий рівень. Мета деволюції полягає у бажанні зробити владу більш ефективною, а також задовольнити потребу широких верств населення у самоврядуванні [14, с.17]. Російський вчений В. І. Лафітський називає зміни у взаєминах федерації і штатів «конкуруючим федералізмом». Ця нова концепція федералізму зберігає окремі елементи «кооперативного федералізму» та приділяє увагу механізмам попередження монополізації як федеральними, так і регіональними органами влади [9, с.137-138].

Підсумовуючи, зазначимо, що сама Конституція США закладає правову невизначеність відносин Союзу та штатів. Особливість конституційно-правової регламентації взаємовідносин федерації і штатів полягає, поперше, у наявності положень, які корегують принципи федералізму, а по-друге, відповідні норми не мають юридичної конкретики. Свого часу це змусило федеральні органи витлумачити Конституцію на користь федерації. З іншого боку, саме ця невизначеність

зробила гнучкими конституційно-правові механізми взаємодії центру зі штатами. Вказана особливість сприяє гнучкому характеру федералізму, його здібності адаптуватися до існуючих реалій у суспільстві та постійно реформуватися. Зокрема, цей процес відбувається шляхом розширення повноважень штатів у царині самоврядування так званої «деволюції» федералізму.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие /Сост. Маклаков В.В. –М.: Волтерс Клувер, 2006. –608 с.
2. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: Учебник. – М.: Волтерс Клувер, 2006. –896 с.
3. Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ): Учебное пособие /Под общ. ред. М.Н. Марченко. –М.: Юристъ, 2000. –344 с.
4. Словарь иностранных слов /Отв. ред. В.В. Бурцева, Н.М. Семенова. –М.: Рус. яз.; Медиа, 2007. –817 с.
5. Крылов Б.С. К проблеме суверенитета федерации и штатов в США // Советское государство и право. –1964. –№ 2. –С. 74-85.
6. Крылов Б.С. США: федерализм, штаты и местное управление. –М.: Наука, 1968. – 243 с.
7. Мишин А.А. Государственное право США. –М.: Наука, 1976. –207 с.
8. Карапетян Л.М. Федерализм и права народов: Курс. –М.: «Издательство ПРИОР», 1999. –112 с.
9. Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. –М.: Норма, 1998. –272 с.
10. Современный буржуазный федерализм /Отв. ред. И.Д. Левин. –М.: Наука, 1978. –288 с.
11. Боденхеймер Дэвид Дж. Федерализм и демократия [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.infousa.ru/government>. – 24.02.2008.
12. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть:

Учебник /Отв. ред. Б.А. Страшун. –М.: Норма, 2007. –896 с.

13. Executive Order 13132 of August 4, 1999 [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <http://www.blm.gov/nhp/news/regulatory/EOs/e>

o\_13132. -14.03.2008.

14. Захаров А. Федерализм и деволюция: опыт США // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. –1999. -№ 4. – С.17-23.

*Барабаш Б.А. Деякі особливості конституційно-правового регулювання взаємовідносин федерації та суб'єктів у США // Форум права. -2008. -№ 1. –С.28-33 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08bbacus.pdf>*

Розглядаються засади взаємин Союзу і штатів, проголошені у Конституції США 1787р. і діючому законодавстві. Формулюються висновки про юридичну невизначеність норм Конституцій та гнучкий характер американського федералізму.

\*\*\*

*Барабаш Б.А. Некоторые особенности конституционно-правового регулирования взаимоотношений федерации и субъектов в США*

Рассматриваются основы взаимоотношений Союза и штатов, провозглашенные в Конституции США 1787 г. и действующем законодательстве. Формулируются выводы о юридической неопределенности норм Конституций и гибком характере американского федерализма.

\*\*\*

*Barabash B.A. Some of feature in constitutional and legal regulation of mutual relation of federation and subjects in USA*

The principles of the relations of the Unit and states, proclaimed in the Constitution of USA (1787) and the acting legislation are considered. Some conclusions about juridical uncertainty of the Constitutions norms and flexible character of the American federalism are formulated.