

УДК 342.33

О.В. ХОМЕНКО, канд. юрид. наук, Національний юридичний університет України імені Ярослава Мудрого

ПРИНЦИП ПОДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ЮРИДИЧНІЙ НАУЦІ ТА ПРАКТИЦІ США

Ключові слова: поділ державної влади, система стримувань та противаг, гілки державної влади, державний апарат, державний устрій США

Історія становлення ідеї принципу поділу влади включає в себе надзвичайно важливу сторінку, пов'язану з осмисленням та практичним втіленням цієї ідеї у державній системі Сполучених Штатів Америки. Ставши фактично першопрохідцями у справі цілеспрямованого втілення зазначеної ідеї в державно-правове життя, американські конституціоналісти зробили суттєвий внесок в її розвиток. Їхні напрацювання набули статусу класичних та виступають цінним та відповідно цікавим для вивчення досвідом.

Численні дослідники проблематики поділу державної влади в тій чи іншій мірі висвітлювали розвиток цих ідей у Сполучених Штатах Америки, проте комплексне вивчення досвіду цієї країни не є на сьогоднішній момент завершеним. Таким чином метою цієї праці вбачається з'ясування особливостей американської моделі поділу державної влади, основних її ідей, наступних їх трансформацій та проблем, що передбачає виконання завдань з аналізу теоретичних концепцій американських дослідників цієї тематики, а також практики реалізації принципу у конституційно-правовій практиці.

Доктрина поділу влади здійснила істотний вплив на становлення й розвиток політико-правової думки та практики Сполучених Штатів Америки.

Після проголошення незалежності Сполучених Штатів Америки в 1776 р. поділ влади

набуває рис конституційного принципу, що знайшов своє практичне втілення в основних законах 13 незалежних штатів (аналіз термінології див. – [1, с.159–160]), а згодом – у новоствореній Конституції США 1787 р., яка закріпила так звану американську систему стримувань і противаг. Хоча сам принцип поділу влади у тексті Конституції США не згаданий, його складові ідеї покладені в основу конституційних правил організації та діяльності державного апарату [2, с.41].

Закладаючи підвалини власного конституційного ладу, американці сприйняли та творчо осмислили класичні ідеї сучасної теорії поділу влади, сформульовані у працях Дж. Локка і Ш. Монтеск'є. Значний вплив мала державно-правова практика Великої Британії, погляди Ж.-Ж. Руссо щодо суспільного договору, ідеї Дж. Локка про сутність представницького правління.

Зокрема, у Конституції США уперше була закріплена доктрина поділу влади Ш. Монтеск'є, яка представляє «жорстку» модель поділу влади. Ця модель передбачає такі ідеї, послідовно втілені в положеннях Конституції США:

- 1) для заснування й гарантування політичної свободи державна влада має поділятися на гілки – законодавчу, виконавчу й судову;
- 2) кожна гілка влади має здійснювати тільки власні, притаманні їй функції та не втручатися у сферу діяльності іншої;
- 3) сумісництво в органах різних гілок влади для державних службовців забороняється;
- 4) кожна з гілок державної влади має врівноважувати і стримувати діяльність інших гілок, а жоден індивід чи група осіб не може одночасно контролювати державний апарат у цілому;
- 5) делегування державних повноважень від однієї гілки влади до іншої категорично забороняється [3, с.99].

Сприйняття саме цих ідей як конституційної основи для побудови державного апарату США відбулося внаслідок та в умовах трива-

лих дискусій, в ході яких аналізувалися як наукові доктрини, так і практика державного будівництва, зокрема, Англії та згодом штатів Північної Америки.

Відтак кінець XVIII ст. став найбільш плідним періодом у історії конституційного ладу США в плані пошуку нових конституційних принципів і форм. Дослідники, праця яких лежала в основі американського конституціоналізму, виходили з позицій народного суверенітету. Разом із тим вони по-різному інтерпретували конституційні форми політичного життя. Серед тих, хто зробив визначний внесок у справу впровадження у практику та подальшого осмислення класичних ідей поділу влади в США, варто відзначити імена таких науковців та політичних діячів, як, зокрема, Дж. Адамс, О. Гамільтон, Дж. Джей, Т. Джефферсон, Дж. Медісон.

Автор Конституції штату Массачусетс 1780 р. (згодом закріплена в ній модель влади була перенесена до Конституції США) і майбутній президент США Дж. Адамс у своїх працях на основі доктрини народного суверенітету стверджував, що кінцевим джерелом усієї влади виступає народ, який внаслідок цього може встановити будь-яку форму правління. На думку Дж. Адамса, будь-яка суверенна влада має бути обмежена й поділена на три галузі. У своєму проекті конституції він запропонував, що законодавча, виконавча й судова влади мають бути розподілені таким чином, щоб існувало панування законів, а не людей. Ця ідея ґрунтувалася на тому, що жодна гілка влади не є господарем закону, останній може бути втілений у життя лише шляхом співпраці трьох гілок влади. Закон при цьому стоїть вище за кожну гілку влади й вище за державну владу загалом.

«Велике мистецтво законодавства полягає в управлінні бідних проти багатих в легіслатурі й у створенні досконалої противаги виконавчій владі», зазначав Дж. Адамс. «Виконавча й законодавча влади є природними суперниками, і якщо кожна з них не має ефе-

ктивного контролю над іншою, слабша завжди буде ягням у кігтях вовка. Альтернативи немає. Суперництво має бути контрольованим, інакше воно створює хаос, і немає нічого третього, окрім деспотизму або врівноваження влад» [4, с.149].

Дж. Адамс обстоював принцип змішаного правління, за якого аристократії і простому народу належить мати власні представницькі органи у вигляді двох палат, кожна з яких має бути наділена правом вето на законопроекти іншої. Проте, на його думку, такий розподіл суверенітету між двома палатами ще не робить змішане правління збалансованим. Для забезпечення рівноваги має бути противага обом палатам – одноосібний голова виконавчої влади – спадковий (монарх) або обраний.

Такий голова виконавчої влади може виконувати свою функцію противаги за умови, що він також братиме участь у законодавчій владі, поділяючи суверенітет з аристократичною та народною палатами, маючи у своєму розпорядженні право абсолютного вето на всі законопроекти й не допускаючи переважування однієї з них. Дж. Адамс наголошував, що ані багаті, ані бідні не можуть бути захищеними одними своїми представниками у відповідних палатах. Захист може бути забезпечено лише владою виконавчою, наділеною правом абсолютного вето на рішення обох палат і здатною виступити в ролі арбітра в разі, якщо вони не можуть дійти згоди [5, с.324].

Конституція США 1787 р., на думку Дж. Адамса, не забезпечує необхідного балансу в розподілі суверенітету, тобто законодавчої влади: Сенат і Палата представників рівні у своїх повноваженнях, тоді як третя влада – президент – не рівна ні аристократичній, ні демократичній гілкам і тому неминуче слабшатиме, а дві інші, навпаки, посилюватимуться.

Дж. Медісон також наголошував, що зосередження всієї влади – законодавчої, виконавчої й судової – в одних руках призводить до появи тиранії, єдиним засобом проти якої може бути лише поділ влади. «Щоб правиль-

но зрозуміти ідеї з приводу цього важливого питання, необхідно правильно зрозуміти ідеї, в яких збереження свободи розглядається у зв'язку з тим, що три найголовніші роди влади повинні бути розділені й відокремлені один від одного» [5, с.328–329]. «...Повноваження, що належать одному відомству, не повинні прямо чи опосередковано здійснюватися одним із двох інших». Дж. Медісон вважав, що всеосяжна прерогатива спадкової виконавчої влади, та ще підкріплена спадковою законодавчою, є величезною небезпекою для свободи й незалежності народу. Узурпація всієї влади з боку законодавців викликає таку ж тиранію, як і узурпація влади виконавчою владою [5, с.331–332]. Разом з тим, мислитель застерігав від спрощеного підходу до проблеми поділу влади, коли його сприймають як відокремлення однієї гілки влади від іншої непереборним бар'єром. На його думку, для практичної реалізації принципу поділу влади не лише допустимі, але й необхідні певне «змішування» суміжних гілок влади, їхня спільна діяльність при реалізації окремих функцій, наявність певних «квазіповноважень» тієї чи іншої гілки у сфері компетенції іншої [5, с.329, 358–362].

Таким чином, аналізуючи конституційний устрій Британії, мислитель приходив до висновку, що тезу Монтеस्क'є про необхідність відокремлення між собою гілок влади не слід розуміти як таку, що заперечує необхідність контролю та взаємодії між ними [5, с.325].

Зазначені погляди визначили особливість американської концепції поділу державної влади, яка водночас передбачає відокремленість гілок влади і разом з тим єдність та взаємодію державної влади. Так, пізніше у рішенні *United States v. Richard Nixon* (1974 р.) Верховний Суд США вказав: «Конституція не тільки розосередила владу для кращого забезпечення свободи, але вона також передбачає, щоб на практиці розосереджена влада була об'єднана в ціле для ефективного управління. Конституція наказує, щоб гілки влади

були одночасно відокремленими одна від одної і взаємозалежними, були автономними і взаємодіючими одна з одною» [6, с.139]. Висока автономність кожної з гілок, передбачена цією моделлю поділу влади, передбачає особливу потребу у засобах забезпечення єдності влади [7, с.50].

При цьому під єдиною владою автори «Федераліста» пропонують розуміти таку владу, яка забезпечує застосування державної влади на користь і в інтересах народу. Відповідно принцип взаємодії та цілісності державної влади, на їх погляд, постає первинним щодо її розподілу, оскільки метою цього розподілу є лише запобігання знищенню свобод громадян [5].

Дж. Медісон підкреслював: «Щоб закласти міцну основу під інститут роздільних та автономних гілок влади... необхідно, щоб кожна влада володіла власною волею і, відповідно, будувалася на такій основі, коли посадові особи, що її представляють, мають якомога менше стосунку до призначення посадових осіб на службі іншої. Необхідно, щоб усі призначення на вищі посади у виконавчих, законодавчих і судових органах походили від першоджерела влади – від народу і йшли не по сполучених один з одним каналах... Але головна гарантія проти поступового зосередження різних родів влади в одному з її відомств у тому, щоб в осіб, які відають певним органом влади, були необхідні конституційні засоби й особисті мотиви протистояти вторгненням з боку інших» [5, с.323, 331, 332, 347].

Якщо Дж. Адамс вважав систему заборон і противаг головним засобом забезпечення правління законів, а не людей, то для Дж. Медісона це був лише допоміжний механізм, а головні засоби забезпечення режиму громадянської свободи і справедливого правління він вбачав у тих стримуваннях і противагах, які існували в самому американському суспільстві у вигляді різноманіття соціальних сил та інтересів, релігійних і політичних угруповань [8, с.67].

Інший американський мислитель, Алексіс де Токвіль, аналізуючи федеральну конституцію США та практику її застосування, звертав увагу на те, що саме американському конституціоналізму вдалося втілити класичні ідеї поділу влади на практиці. Окрім того він звертав увагу, що саме в США приділено належну увагу ролі судової влади в механізмі поділу державної влади, тоді як у теоретичних розробках європейських науковців це питання розглядалося недостатньо. Більше того, вважаючи повноваження виконавчої і законодавчої влад приблизно рівнозначними одна по відношенню до одної, мислитель висловлював побоювання, що незалежність і самостійність судової влади є настільки високими, що на неї інколи не можуть впливати ці дві влади [9, с.124].

Натомість автори «Федераліста» (О. Гамільтон, Дж. Джей та Дж. Медісон) судову владу вважали найменш небезпечною, а наступною за рівнем загрози свободі розглядалася виконавча влада. Джерело ж деспотизму та загроз демократії вбачалося в перспективі захоплення всієї повноти влади саме законодавчою владою. Подібні міркування висловлював і Т. Джефферсон, у якого можна натрапити на таке поняття як «виборний деспотизм» [10, с.31]. Як він влучно зазначав, колективний деспот нічим не безпечніший одноособового [11, с.196]. Загрози з боку законодавчої влади названі мислителі вбачали у її широкій компетенції, впливі на призначення посадовців інших гілок та керування фінансами, найвищий авторитет з огляду на безпосередню легітимацію народом [5, с.332, 333; 11, с.197].

Протягом наступних двох століть роль держави в управлінні американським суспільством зазнавала істотних змін. У ХХ ст. функції американської держави суттєво розширилися. Сьогодні державне управління у США продовжує ґрунтуватися на принципах, проголошених в період ухвалення федеральної Конституції, першорядне значення серед яких має принцип поділу державної влади. Разом із

тим, на різних етапах розвитку американської держави співвідношення гілок влади не лишалося незмінним, воно варіювалося, причому за активного суперництва між законодавчою й виконавчою гілками влади, де чаша важелів частіше схилялася на бік президентської, виконавчої влади. Особливо це можна було спостерігати під час складних моментів історії США.

Такі «переливання» владних повноважень не скасовують, проте, практичну значущість принципу поділу влади. Конгрес США зберігає всі свої найважливіші конституційні повноваження, у тому числі й можливість ефективно припиняти різноманітні порушення і зловживання з боку виконавчої влади. Реально діючим у конституційній системі лишається використання Конгресом інституту імпичменту президента.

Зокрема, на відміну від багатьох країн, у яких законодавчий процес значною мірою узурпований органами виконавчої влади, американський Конгрес продовжує лишатися незалежним законодавчим органом, здатним до законодавчих новацій і до створення важливих нормативних актів власними силами, без указівок з боку виконавчих органів [12, с.125].

Конституційно-правова практика США внесла певні корективи до класичних уявлень про недопустимість делегування повноважень. Як зазначав Дж. Локк, законодавчий орган не може передавати право видавати закони в інші руки, оскільки воно довірене йому народом. Ця ж ідея має багато американських послідовників, а також підтверджена в рішенні Верховного Суду США [7, с.54–55]. У ході дискусій з цієї проблеми почали розрізняти делегування законодавчої влади, яке лишається неприпустимим, та делегування повноважень, належних до сфери законодавчої влади. Останнє обґрунтоване як можливе, оскільки не порушує функціонального аспекту поділу влади, здійснюється під обов'язковим контролем парламенту і судових органів та носить обмежений характер [7, с.55].

Важливо відзначити також зростання ролі Верховного суду США. У 1803 р. у його рішенні у справі *Marbury v. Madison* було проголошене право цього судового органу в рамках концепції поділу влади самостійно визначати, чи відповідають Конституції законодавчі акти Конгресу та рішення уряду. Згодом ця позиція стала законом. У першій половині XIX ст. Верховний суд США визнав неконституційним лише один закон, проте вже у другій половині XIX ст. – 24, а протягом лише першої половини XX ст. ним було визнано неконституційними вже 53 законодавчі акти Конгресу. Пізніше, протягом 1960–1969 років Верховним судом визнано неконституційними 16 федеральних законів та 149 місцевих, протягом 1970–1979 років – 20 і 193 відповідно, протягом 1980–1889 років – 18 і 125 [13, с.350].

У науці та практиці США актуальною стала проблема місця всієї судової влади серед інших гілок. Так, чимало побоювань висловлено з приводу виходу судової влади за рамки конституційно встановлених повноважень завдяки особливостям інтерпретаційної діяльності суддів, яка реалізується за достатньо суб'єктивним розсудом. Це вкупі з особливим інституційним становищем суддівського корпусу, а особливо його еліти, призводить до загострення протистояння між судовою, з одного боку, та законодавчою, а також виконавчою владами, з іншого боку [14, с.183]. Достатньо показовою в цьому відношенні є гостра критика на адресу судової влади, в ході якої система «правління суддів» у США названа узурпацією політики, а сама влада суддів охарактеризована як влада необмежена та більша, ніж влада будь-якої вибраної посадової особи [15, с.62–63]. Характеристика Верховного Суду США як «третьої палати Конгресу», «законодавчої надвлади», висловлена Ф. Рузвельтом в період загострення протистояння, є також красномовною [16–18]. Разом із тим, ще у «Федералісті» зазначалося, що скасування неконституційного законодавчого акта судом не слід розглядати як доміну-

вання судової влади, а лише як приведення такого акту у відповідність до волі народу, закріпленій у Конституції [5, с.504; 10, с. 41–42].

Загалом такі тенденції призвели до внесення певних законодавчих коректив у механізм стримувань та противаг з метою збалансувати гілки влади, проте проблема лишається актуальною і досі [19, с.517–518].

Підбиваючи підсумки сказаному вище, слід наголосити на таких ключових характеристиках поглядів на поділ державної влади у США та відповідної моделі їх реалізації.

Класичні ідеї поділу державної влади знайшли у США своє перше цілеспрямоване конституційно-правове втілення та набули подальшого розвитку. Науковці та практики привнесли нові та поглибили існуючі ідеї в цій сфері.

Так, Дж. Адамс вважав систему заборон і противаг головним засобом механізму поділу влади, обстоював принцип «змішаного правління», втілюваного в наявності двох палат парламенту, які врівноважують одна одну, що водночас потребує ще однієї противаги у вигляді голови виконавчої влади.

Дж. Медісон наголошував на тому, що певне змішування функцій суміжних влад є необхідним для практичної реалізації принципу поділу влад, вважав головними засобами досягнення мети поділу влади ті стримування і противаги, які існували в самому суспільстві у вигляді різних соціальних сил та угруповань.

Визнаючи важливість зовнішнього контролю за владою з боку народу, американські конституціоналісти визнавали його недостатнім та наголошували на необхідності створення внутрішніх механізмів взаємного контролю в самій владі.

На відміну від моделі розподілу державної влади Монтеск'є, де простежується ідея послідовного розмежування гілок влади, в американській політико-правовій традиції паралельно присутня ідея взаємодії, взаємозалежності та єдності державної влади, якій відводиться ключова роль.

Таким чином, внеском американської доктрини поділу влади є поглиблене вчення про необхідність стримувань і противаг між різними її гілками та обґрунтування можливості й необхідності на цій базі їх більш тісної взаємодії, взаємокоординації і якнайтіснішого співробітництва.

Важливим моментом в розвитку відповідних ідей є проведення поділу державної влади не лише по горизонталі – між різними гілками влади, але й по вертикалі – між органами федерації та її суб'єктів.

Практичний досвід реалізації принципу поділу влади у США показує, що баланс гілок влади не лишається сталим, він періодично змінюється внаслідок суперництва законодавчої та виконавчої влад, при цьому часто на користь останньої. Водночас це не призвело до нівелювання ролі законодавчої влади, а тим більше не поставило під сумнів існування самого принципу та його ефективність. Також варто відзначити зростання ролі влади судової.

ЛІТЕРАТУРА

1. Станских С. Н. Особенности конституционного принципа разделения властей / С. Н. Станских // Конституционный вестник. – 2008. – № 1 (19). – С. 159–170.
2. Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств / Л. М. Энтин. – М. : Юрид. лит., 1995. – 176 с.
3. Шевчук С. В. Делегирование государственных полномочий: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / С. В. Шевчук ; Нац. юрид. акад. Украины. – Х., 1996. – 202 с.
4. Деев Н. Н. Политические взгляды американских федералистов / Н. Н. Деев // Из истории политических учений. – М. : Ин-т гос. и права АН СССР, 1976. – 181 с.
5. Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джея: Пер. с англ. / под общ. ред., с предисл. Н. Н. Яковлева, коммент. О. Л. Степановой. – М. : Прогресс-Литера, 1993. – 592 с.
6. The Living U S Constitution. Completely rev. and enl. presented with historical notes by Saul K. Padover. – New York, New American Library, 1983. – 384 p.
7. Протасова В. Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди : монографія / В. Є. Протасова. – Харків : Право, 2009. – 208 с.
8. Каленский В. Г. Мэдисон против Джона Адамса: две модели представительного правления в конституционной истории США / В. Г. Каленский // Политико-правовые идеи и институты в историческом развитии. – М. : Изд-во ИГиП АН СССР, 1980. – 169 с.
9. Токвиль А. де. Про демократію в Америці / А. де Токвиль. – К. : ВД «Всесвіт», 1999. – 590 с.
10. Бабенко К. А. Принцип поділу державної влади та сучасні проблеми його реалізації в Україні (конституційно-правовий аналіз): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / К. А. Бабенко. – Київ, 2004. – 212 с.
11. Джефферсон Т. Автобіографія. Заметки о штате Виргиния / Т. Джефферсон. – Л. : Наука, 1990. – 316 с.
12. The New American Political System / Ed. by Samuel Hutchinson Beer, Anthony Stephen King. – American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978. – 407 p.
13. Согрин В. В. Политическая история США. XVII–XX вв. / В. В. Согрин. – М. : Изд-во «Весь мир», 2001. – 400 с.
14. Lipkin R. J. We are All Judicial Activists Now / R. J. Lipkin // University of Cincinnati Law Review. – 2008. – № 77. – P. 182–238.
15. Wright R. G. The Distracting Debate over Judicial Review / R. G. Wright // University of Memphis Law Review. – 2008. – № 47. – P. 62–63.
16. Krauthammer C. Our Imperial Judiciary / C. Krauthammer // Time. – 2000. – December 4. – P. 46.
17. Bork R. H. Our Judicial Oligarchy // First Things. – 1996. – № 67 (November). – P. 21–24.
18. Бігун В. С. Правосуддя та судова влада за методами її здійснення (судові аристокра-

тія, олігархія та демократія) / В. С. Бігун [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bihun.in.ua/jushits/jurhit/article/667>.
 19. Green B. A. Regulating Discourtesy on The Bench: a Study in the Evolution of Judicial Independence / B. A. Green, R. Roiphe // New York University Annual Survey of American Law. – 2009. – № 64. – P. 517–518.

Хоменко О. В. Принцип поділу державної влади в юридичній науці та практиці США / О. В. Хоменко // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 405–411 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_68.pdf

Досліджені особливості сприйняття політико-правовою наукою та конституційною практикою США ідеї поділу державної влади. Звертається увага і на розвиток її практичного втілення. Проаналізовано найважливіші ідеї, привнесені у США до класичного вчення про поділ державної влади. Йдеться зокрема про механізм взаємних стримувань та противаг, якому в американській моделі надається головне значення, ідею єдності, взаємозв'язку та взаємозалежності гілок влади, динамічність балансу гілок влади.

Хоменко О.В. Принцип разделения государственной власти в юридической науке и практике США

Исследованы особенности восприятия политико-правовой наукой и конституционной практикой США идеи разделения государственной власти. Обращается внимание и на развитие ее практического воплощения. Проанализированы важнейшие идеи, привнесенные в США в классическое учение о разделении государственной власти. Речь идет в частности о механизме взаимных сдержек и противовесов, которому в американской модели придается главное значение, идее единства, взаимосвязи и взаимозависимости ветвей власти, динамичности баланса ветвей.

Khomenko O.V. The Principle of Separation of State Authority in Legal Science and Practice of the United States of America

The Article examines the peculiarities of perception of the idea of state power separation in the political and legal science and practice of the United States. The development of its practical implementation is also described. The most important ideas introduced in the United States to the classical theory of the division of state power are analyzed in the Article. Among all, the author focuses on the mechanism of mutual checks and balances, which is given primary importance in the American model, the idea of unity, interrelation and interdependence of powers, the dynamic balance of powers.