

Роман Мартинюк

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВА СИСТЕМА СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ: АМЕРИКАНСЬКИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У науковій статті досліджується державно-правова система Сполучених Штатів Америки. Зокрема, аналізуються особливості організації механізму держави в умовах жорсткого поділу влади та відповідної системи стримувань і противаг.

Ключові слова: державно-правова система, принцип поділу влади, система стримувань і противаг.

Роман Мартынюк. Государственно-правовая система Соединенных Штатов Америки: американский опыт для Украины

В научной статье исследуется государственно-правовая система Соединенных Штатов Америки. В частности, анализируются особенности организации механизма государства в условиях жорсткого деления власти и соответственной системы сдерживаний и противовесов.

Ключевые слова: государственно-правовая система, принцип деления власти, система сдерживаний и противовесов.

Roman Martyniuk. The state legal system of the United States of America: American experience for Ukraine

In this memoir is investigated the special features of the state legal system of the United States of America, especially analyze strict distribution of power and correspondent to it's system of checks and balances.

Key words: state legal system, distribution of power, system of checks and balances.

В Україні чинною редакцією Основного Закону була запроваджена змішана парламентарно-президентська форма правління. Вибір змішаної форми республіки є об'єктивно оптимальним для країни, яка через слабкість та нерозвиненість де-

мократичних політичних інститутів і відповідних традицій не може запроваджувати президентську форму правління і, водночас, через нерозвиненість партійної системи змушена остерігатися переходу до класичного парламентаризму.

Змішані ж республіки не позбавлені своїх потенційних вад. Зокрема, відомо, що конструкція системи влади у змішаних формах правління відрізняється від конструкцій системи влади у парламентарних і президентських республіках більшим рівнем складності. Специфічною рисою змішаних форм правління є значне число випадків перетину сфер повноважень вищих органів влади (як наприклад, дуалізм повноважень глави держави і прем'єра у виконавчій сфері тощо). Реальне функціонування механізму влади тут (у змішаних формах) передбачає використання значного числа процедурних форм взаємодії владних структур із метою реалізації їхніх, часто сумісних, повноважень. Це пояснює, чому ефективність змішаних республік визначальною мірою залежить від нормативної інституціоналізації відповідних механізмів взаємодії владних структур.

Значення цих конституційних процедур могло б набути до певної міри формального характеру за умови поєднання низки необхідних факторів: наявності усталеної партійної системи з малим числом впливових центристських партій; дією принципу партійної дисципліни, який забезпечував би тісне співробітництво парламентської більшості й утвореного нею уряду і підтримував би функціональну цілісність усього державного механізму; високого рівня політичної та правової культури держаних посадовців, відтак, готовності владних структур до конструктивного співробітництва тощо. Унікальне поєднання цих факторів має місце в деяких високорозвинених державах, на зразок Великобританії чи Сполучених Штатів Америки. В Україні ж вони всі відсутні. Як наслідок – домінування фактору суперництва партійно-політичних сил, представлених у структурі механізму влади, над фактором співробітництва у здійсненні державної політики спричинило небезпечну неефективність існуючої змішаної форми правління в Україні. Функціонування реформованого механізму влади швидко засвідчило, що його очікуване вдосконалення обернулося загальною неефективністю, безпрецедентною конфліктністю у взаєминах вищих органів влади та цілковитою нефункціональністю окремих конституційно передбачених інститутів. Осно-

вний Закон України виявив значну кількість правових прогалин, неоднозначних за змістом формулювань, неузгодженостей, суперечностей та просто концептуальних вад, які унеможливили створення ефективної, відповідальної, підконтрольної суспільству системи влади і дали простір діям, які викликають критику з позиції правової і політичної культури та моралі. Більше того, суспільство стало свідком того, як певні партійно-політичні сили, цілком усвідомлюючи значимість цієї глибокої проблеми, цинічно намагалися використати існуючі проблеми в організації механізму влади у власних інтересах.

Приведення в дію нової системи стримувань і противаг виявило факт небажання, а іноді й неспроможності вищих органів влади України дотримуватися конституційних положень, насамперед тих, що регламентували механізми здійснення їхніх спільних повноважень. Загалом система стримувань і противаг, сконструйована чинною редакцією Конституції України насичена ризиками потенційних політичних конфліктів. Парламент, як ключова владна ланка у структурі політичної системи країни (у певній мірі й утворюваний коаліційною більшістю Уряд) став зосередженням цих конфліктів.

У силу відсутності розвиненої партійної системи із сильними центристськими партіями, здатними забезпечити ефективність існуючої системи стримувань і противаг у поєднанні з концептуальними вадами останньої, парламентарно-президентська форма правління в Україні виявилася приреченою породжувати постійні й затяжні конфлікти. Уже станом на початок квітня 2007 р. конституційна реформа спричинила цілу низку конституційно-правових конфліктів, які зумовили вкрай низький рівень легітимності влади. Спроби розв'язання цих конфліктів у взаєминах між вищими органами державної влади виявили відсутність у них бажання досягати державно-необхідних компромісів. Окремим фактором, який знижує функціональну ефективність сучасної змішаної форми правління в Україні, є не лише невміння й небажання головних суб'єктів конституційного процесу досягати компромісів, а ще більше – неспроможність виконувати досягнуті домовленості.

Таким чином, особливістю змішаної парламентарно-президентської форми правління в Україні є те, що ціла низка елементів організації механізму влади як у рамках окремих владних інститутів так і у відносинах між ними може функціо-

нувати лише за умови досягнення політичних компромісів між партійними силами, які пронизують у цій формі правління усі рівні й сегменти механізму влади.

У контексті сказаного важливо відмітити, що подальше коригування тексту Конституції України має здійснюватися в напрямку вибору простих і чітких конструкцій відповідних інститутів та наділення в необхідних випадках повноваженнями для вирішення певного питання тільки одного органу державної влади чи посадової особи, уникаючи надмірного захоплення встановленням механізмів спільного здійснення повноважень. Тут цінний досвід для його вибіркової адаптації до вітчизняних умов може надати державно-правова практика здійснення жорсткого поділу влади у Сполучених Штатах Америки.

Організація механізму влади у Сполучених Штатах зазначала визначального впливу концепції Шарля-Луї Монтеск'є, що, зокрема, передбачало конституювання балансу, рівноваги влад [1, 24]. Іншою його особливістю є те, що державний механізм у Сполучених Штатах побудований на основі принципу жорсткого поділу влади. Загалом, згідно з доктриною жорсткого поділу влади, законодавча гілка влади приймає закони, виконавча – впроваджує їх у життя, а судова – тлумачить, а так само вирішує суперечки між двома першими гілками влади.

Тлумачення принципу жорсткого поділу влади в розумінні американських державознавців передбачає формальну ізоляваність кожної із влад, відсутність між ними тісних функціональних відносин: виконавча влада має порівняно невелику можливість для втручання у сферу компетенції законодавчої влади, а остання зберігає досить обмежені засоби контролю за діяльністю першої. При цьому обидві влади залишаються незалежними одна від одної. Жорсткий поділ влади передбачає також пряме віднесення виконавчої влади до Президента. В організації виконавчої влади у Сполучених Штатах була прийнята ідея, відповідно до якої виконавча влада повинна бути централізованою, а тому зосереджуватися в руках однієї, а не декількох посадових осіб. Конституція не встановлює поділу компетенції у сфері виконавчої влади між Главою держави, членами Кабінету, іншими посадовими особами. Ця влада повністю належить Президенту. Більше того, саме існування Кабінету (міністрів) Конституцією навіть не передбачене. Вважається, що він створений і діє за конституційним звичаєм [5, 20].

Президент ж формально не має права законодавчої ініціативи, хоча є причетним до законотворчого процесу через промульгацію законів або накладання на них вето. “Жорсткість” поділу підкреслюється і в розділі 6 ст. 1 Конституції: “жодна особа, що займає яку-небудь посаду на службі Сполучених Штатів, не може бути членом тієї чи іншої палати, допоки перебуває на цій посаді” [2, 285].

Запроваджений Конституцією Сполучених Штатів жорсткий поділ влади передбачає насамперед жорстке розмежування компетенції між трьома вищими органами держави: Конгресом, Президентом і Верховним Судом. Чітке розмежування компетенції вищих владних структур, будучи поєднаним із взаємними стримуваннями і противагами, покликане забезпечити демократичний характер функціонування владного механізму. Звернення до відповідних положень Конституції Сполучених Штатів дає змогу прокоментувати принцип поділу влади в контексті жорсткого розподілу функцій (компетенції, сфер діяльності та повноважень, спеціалізації) окремих державних органів. Так, проklamуючи у Преамбулі приналежність усієї влади народу, вона водночас встановлює і її фактичний поділ між різними гілками влади. Розділ 1 ст. 1 Конституції закріплює, наприклад, що всі встановлені в Конституції “повноваження законодавчої влади належать Конгресу Сполучених Штатів” [2, 282]. Розділ 1 ст. 2 проголошує, що “виконавча влада здійснюється Президентом Сполучених Штатів Америки...” [2, 289]. Розділ 1 ст. 3 встановлює, що “судова влада Сполучених Штатів здійснюється Верховним Судом і тими нижчими судами, які будуть час від часу створюватися Конгресом” [2, 292, 293].

Сама ж система стримувань і противаг, покладена в основу організації й функціонування вищих органів держави, втілена в багатьох положеннях Конституції Сполучених Штатів Америки. Зокрема, остання визначає різні способи формування всіх трьох влад: Конгрес обирається виборчим корпусом (розділи 2, 3 ст. 1), Президент – через процедуру “праймеріз” (розділ 1 ст. 2), Верховний Суд формується спільно Президентом і верхньою палатою Конгресу – Сенатом (розділ 2 ст. 2). Ідея стримувань і противаг у її конституційному оформленні пов’язується також із різними строками повноважень вищих органів. Усе це покликано забезпечити достатню самостійність головних ланок державного механізму.

Найголовнішим є те, що в межах системи стримувань і противаг, відповідно до змісту конституційних норм, створено структуру взаємодій і взаємообмежень вищих органів держави, а звідси – трьох поділених влад. Це означає, що всі гілки влади в рамках системи стримувань і противаг є взаємозбалансованими і взаємозалежними. Узагальнено ця взаємозалежність простежується в тому, що діяльність Президента і Верховного Суду здійснюється на основі актів Конгресу. Також у Сполучених Штатах Конгрес може притягати Президента до відповідальності, використовуючи процедуру імпичменту, а Сенат – відхиляти кандидатури на зайняття урядових або інших федеральних посад, запропонованих Президентом. У свою чергу, Президент може перешкодити введенню в дію прийнятого Конгресом закону, застосувавши вето. Члени Верховного Суду призначаються Президентом “за порадою і згодою” Сенату (2/3 голосів присутніх сенаторів), Верховний Суд здійснює функцію конституційного контролю законодавчої діяльності Конгресу і правотворчості Президента. Визнаючи акти представницького органу і Глави держави неконституційними, Суд тим самим припиняє їх дію.

Конституційна модель організації виконавчої влади в умовах жорсткого поділу влади характеризується насамперед тією особливістю, що головою виконавчої влади є президент, який обирається безпосередньо чи опосередковано виборчим корпусом. Так, Конституція Сполучених Штатів гласить: “Виконавча влада надається Президентові Сполучених Штатів Америки” [2, 289]. Уряд формується в позапарламентський спосіб чи за суттєво обмеженої участі парламенту. Конституція Сполучених Штатів із цього приводу говорить: “Президент ...має право за порадою і згодою Сенату призначати послів, інших повноважних представників і консулів, суддів Верховного Суду, а також інших урядовців Сполучених Штатів” [2, 292]. Позапарламентський спосіб формування уряду у Сполучених Штатах зумовлює відсутність такого важливого елементу системи стримувань і противаг, який має місце у всіх парламентарних та наближених до них змішаних республіках як інститут парламентської відповідальності уряду. У відповідності з американським підходом до проблематики поділу влади Конгрес позбавлений права здійснювати контроль за виконавчою владою, давати їй імперативні вказівки, а так само відправляти керів-

ний орган виконавчої влади у відставку. Отже, Конгрес позбавлений ефективних важелів безпосереднього впливу на зміст поточної політики, яку здійснює Адміністрація Президента. Це, своєю чергою, частково пояснює, чому відповідальність виконавчої гілки влади перед законодавчою за урядову політику у Сполучених Штатах персоналізована й можлива лише у формі імпічменту щодо Глави держави. Фактично інститут парламентської відповідальності уряду унеможливив би жорсткий поділ влади. Між іншим відсутність парламентської відповідальності уряду в умовах жорсткого поділу влади збалансовується відсутністю у Президента Сполучених Штатів Америки права достроково припинити повноваження Парламенту.

Водночас, виходячи з реалій двопартійної системи (особливо коли партійна приналежність парламентської більшості та Президента співпадають), представницький орган на політичному рівні справляє суттєвий вплив на діяльність Адміністрації Президента. Конгрес також міцно утримує в руках самий ефективний засіб контролю за виконавчою гілкою влади – бюджет і його виконання. Звичайно лише загроза скорочення асигнувань змушує Президента і його Адміністрацію уважно прислухатися до вимог Конгресу і враховувати його можливу реакцію на дії Адміністрації. І хоча Президент готує проект бюджету, він позбавлений можливості (не має права) вплинути на бюджетні витрати законодавчої та судової гілок влади, які встановлюються без його оцінок і пропозицій. Конгрес же має право доповнювати чи переглядати бюджетні статті.

Також Конгрес володіє конституційно передбаченими особливими контрольними повноваженнями в галузі зовнішньополітичної діяльності виконавчої влади. Серед них особливе значення мають: право схвалення міжнародних договорів, затвердження призначуваних Президентом посадових осіб на дипломатичні та інші посади, право оголошення війни тощо. Конституція дає Конгресу можливість сказати останнє слово у справах внутрішньої та зовнішньої політики, у той час як Президент має здійснювати поточне керівництво у відповідних галузях, керувати дипломатичними відносинами і переговорами, а також здійснювати всі санкціоновані Конгресом військові акції.

Справляючи стримуючий вплив на Президента, Конгрес попереджує переростання влади Глави держави в абсолютну. Тісне співробітництво в умовах двопартійної системи законо-

давчої, виконавчої й судової гілок влади забезпечує такий рівень єдності державної влади, який є неможливим в умовах багатопартійної системи.

Взаємовідносини між урядом і главою держави в умовах жорсткого поділу влади характеризує те, що президент суміщає функції глави держави з функціями голови виконавчої влади. Лаконічне формулювання розділу 1 ст. 2 про те, що “виконавча влада здійснюється Президентом Сполучених Штатів Америки...” [2, 289], визначає роль Президента як голови всієї виконавчої гілки влади, тобто всього величезного федерального апарату управління країною. Виконавча влада надана Президенту в особистій формі. У Конституції нічого не говориться про який-небудь вищий колегіальний орган виконавчої влади чи хоча б про структуру органів виконавчої влади. Реально урядові структури у Сполучених Штатах виконують при Президентові допоміжні функції: Уряд у Сполучених Штатах як самостійний і незалежний орган державної влади відсутній, а міністри, кожен зокрема, підпорядковані й підконтрольні Президенту і мають дорадчий голос. При прийнятті рішень й у здійсненні заходів у сфері виконавчої влади останнє слово завжди належить Президенту. Міністрів та інших посадовців виконавчої влади Президент зміщує цілком самостійно, для цього не вимагається чітких обґрунтувань: Президента не можна заставити працювати з тими, з ким він працювати не може і не бажає. Політику у виконавчій сфері формує також Президент, під керівництвом якого відбуваються офіційні засідання ради міністрів, де вирішуються найбільш важливі питання. В якості голови виконавчої влади Президент досить незалежний від партійного складу Конгресу, він невідзвітний йому, невідконтрольний Парламенту і несе відповідальність лише перед народом, від якого й отримує свій мандат.

В умовах жорсткого поділу влади, таким чином, державні органи, які уособлюють різні гілки державної влади, володіють значною самостійністю один щодо одного та рівні між собою. І законодавча, і виконавча влада (глава держави) отримують свій мандат безпосередньо від народу. Сам уряд розглядається як виконавчий орган, позбавлений будь-яких засобів впливу на парламент, окрім права відкладального вето, яке належить фактично президенту, як главі держави. Принцип жорсткого поділу, як було відмічено, знаходить відображення і в тому,

що Президент, який уособлює виконавчу гілку влади й очолює уряд, не може розпустити Парламент, а останній, у свою чергу, не вправі зміщувати посадових осіб виконавчої влади, якщо вони тільки не порушили закон. Для своєї діяльності вони не потребують політичної довіри Парламенту (у Сполучених Штатах Америки відсутня також парламентська інвеститура уряду). Головною ж ознакою тут є відсутність відповідальності виконавчої влади перед Парламентом за здійснювану урядом політику.

Як засвідчила більш ніж двохсотлітня практика, в умовах описаної системи стримувань і противаг державний механізм Сполучених Штатів Америки діє злагоджено й ефективно, йому невідомі кризи, порушення балансу влад тощо. Розбіжності між окремими гілками влади, що зовні можуть здаватися непримиренними, особливо в періоди так званого “розділеного правління”, не посягають на взаємодію всіх ланок механізму держави у вирішенні найважливіших політичних, економічних, соціальних задач, що постають перед країною [3, 367]. Пройшовши довгий шлях із моменту прийняття Конституції в 1787 р., державні інститути Сполучених Штатів Америки зуміли без революційних потрясінь, поступальним шляхом пристосуватися до змінних політичних обставин. Відтак, конституційний принцип поділу влади в умовах політичної системи Сполучених Штатів Америки слід тлумачити не стільки у світлі протиставлення повноважень гілок влади, скільки у світлі посилення їх взаємозалежності і взаємодії.

Сучасні дослідники державно-правової системи Сполучених Штатів Америки одностайно відмічають провідну роль Президента серед вищих “політичних” органів державної влади, що поряд із Конгресом і Верховним Судом Сполучених Штатів справляє більш відчутний вплив на хід державних справ. Внутрішня й зовнішня політика Сполучених Штатів здебільшого формується і здійснюється владою Президента. Реальне положення Президента Сполучених Штатів Америки деякою мірою залежить від розстановки партійних сил у Конгресі. У тих випадках, коли партійна приналежність Президента й більшості в Конгресі співпадає, Глава держави порівняно легко досягає необхідної йому поведінки Конгресу (Президент є неформальним лідером своєї партії до наступних виборів). Коли ж Президент і парламентська більшість належать до різних партій-

них сил, виникає ймовірність гострих суперечностей між Главою держави і представницьким органом, що можуть доходити аж до загрози імпичменту. Також за такої розстановки політичних сил у Конгресі Президентові важче сформувавши Верховний Суд із числа своїх прибічників, що теж неминуче позначається на взаємовідносинах Глави держави та вищого судового органу. Таким чином, стабільність конституційного балансу влад, дії системи стримувань і противаг у Сполучених Штатах Америки певною мірою залежить від конфігурації партійних сил, що представлені в системі вищих органів влади держави. Усе ж, за будь-якої розстановки партійно-політичних сил у Палатах Конгресу відсутність строгої партійної дисципліни в партійних фракціях Парламенту є фактором, що посилює положення Глави держави в системі стримувань і противаг. Тому згадана залежність Президента від партійної підтримки з боку Парламенту у Сполучених Штатах не є настільки значимою, як у європейських республіках.

Усе вищесказане потребує принципового застереження: ефективність функціонування державного механізму у Сполучених Штатах Америки у значній мірі обумовлена умовами функціонування двопартійної системи; за іншої партійної системи від механізму влади Сполучених Штатів даремно було б очікувати такої стабільності [4, 171]. Сполучені Штати Америки на сьогодні є єдиною цілком демократичною й економічно успішною країною із президентською формою правління. Хоча європейські країни, з огляду на власний досвід державотворення в повоєнний період відмовилися від президентської форми правління як небезпечної для демократії, у Сполучених Штатах владні повноваження Глави держави ніколи не набували загрозливого характеру завдяки унікальному поєднанню політичних традицій (у Сполучених Штатах Америки бюрократія виникла пізніше демократії), історичних закономірностей розвитку відносин між центральними органами влади і штатами, виключній політичній вазі та суспільному авторитету судової гілки влади, її значній ролі як судового арбітра у стосунках між гілками влади та ряду інших факторів, серед яких найважливіший – особливості партійної системи цієї країни. Цілком можливо, що досвід організації президентської республіки у Сполучених Штатах Америки унікальний і намагатися його повторити безпосередньо не варто. Сказане, однак, зовсім не

заперечує доцільності використання окремих елементів системи жорсткого поділу влади у вітчизняній державно-правовій практиці.

Джерела та література

1. Еллинек Г. Конституція, ихъ исторія и значеніе въ современном правѣ / Г. Еллинек. – Санкт-Петербург: Голось, 1906. – 114 с.
2. Конституция Соединенных Штатов (1787 г.). Ст. II. Раздел 1 // Боботов С., Жигачев И. Введение в правовую систему США. – М.: НОРМА, 1997. – 332 с.
3. Лоуренс Додд. Конгрес, Президент и американський опыт: перспективы развития / Додд Лоуренс // Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгресом. – М.: Прогресс, Универс, 1994. – 416 с.
4. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів / Дж. Сарторі. – К.: АртЕк, 2001. – 224 с.
5. Шаповал В. Виконавча влада в розвинутих країнах (конституційно-правовий аспект) / В. Шаповал. – К.: УАДУ, 1996. – 60 с.