

Загальний огляд

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В США



Загальний огляд

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В США

Відділ міжнародних інформаційних програм
Державний Департамент США

Редактор – Розалі Таргонскі
Художній редактор – Кло Д. Елліс
Редактор фотоматеріалу – Меггі Джонсон Слайкер
Технічні редактори – Кетлін Хаг, Керол Нортон
Перекладач – Михайло Гродзинський
Редактор українського тексту – Оксана Левчун

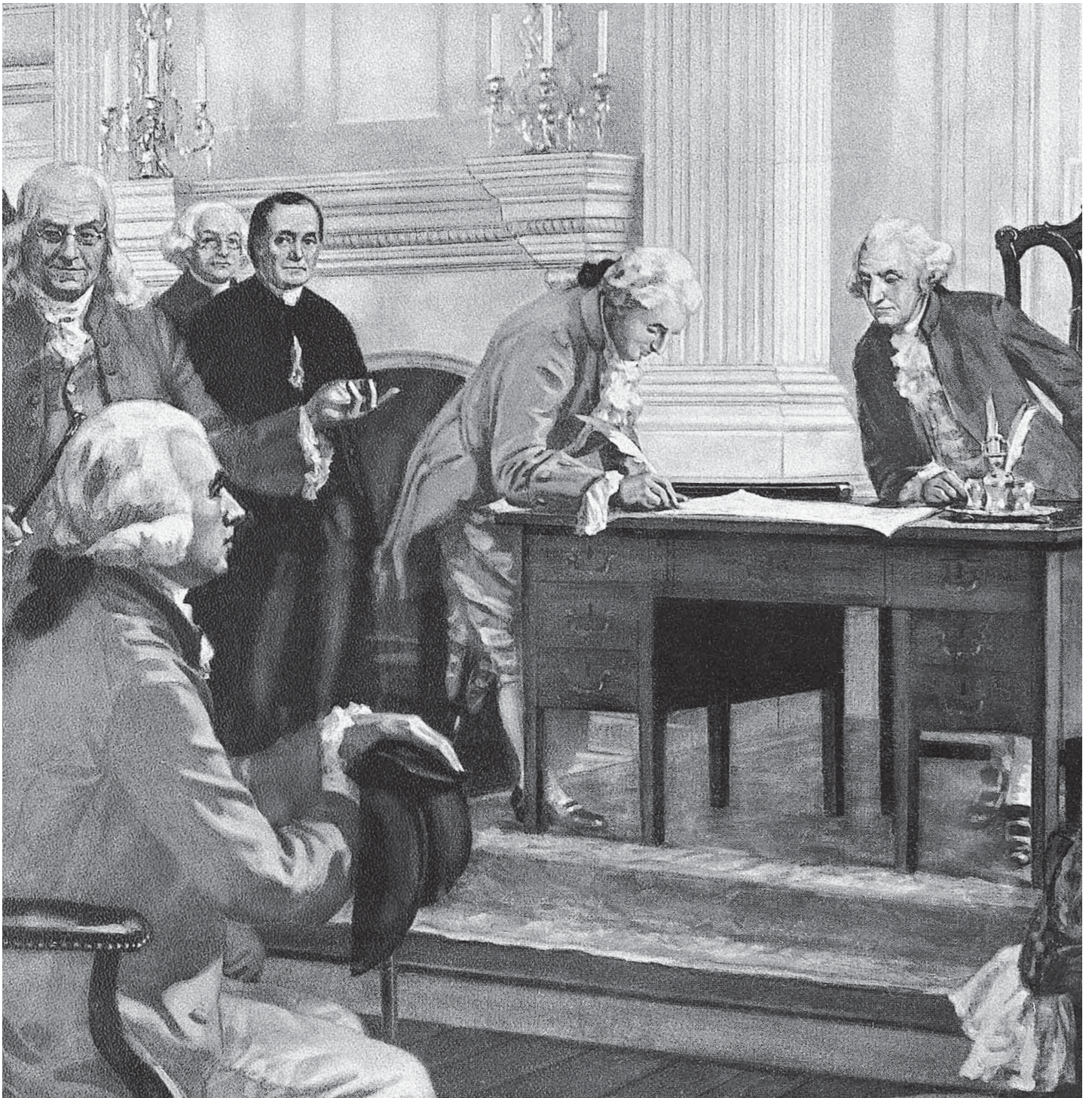
Оригінальне видання Річарда Шредера.
Переглянуто й доповнено 1989 року
Натаном Гліком, який написав також
розділ 2 «Тлумачення Конституції:
Федералістські аркуші». Переглянуто й
доповнено 2000 року Розалі Таргонскі,
яка написала також розділ 6 «Історичні
рішення Верховного Суду». Розділ 8
«Уряд народу: роль громадянина»
написаний для цього видання
Робертом Тейлором.

Загальний огляд

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В США

ЗМІСТ

Розділ 1	
Конституція: документ на віки	4
Розділ 2	
Тлумачення Конституції: «Федералістські аркуші»	30
Розділ 3	
Виконавча гілка: повноваження Президента	38
Розділ 4	
Законодавча гілка: сфера Конгресу	66
Розділ 5	
Судова гілка: тлумачення Конституції	80
Розділ 6	
Історичні рішення Верховного Суду	88
Розділ 7	
Країна багатьох урядів	98
Розділ 8	
Уряд народу: роль громадянина	106
Додаткова література з питань системи державного управління в США	122



На малюнку «Створення американського уряду» зображено: Джордж Вашингтон схиляється над столом, щоб побачити, як делегат ставить підпис під Конституцією Америки, а інші делегати Конституційних зборів спостерігають за цим.



РОЗДІЛ 1

КОНСТИТУЦІЯ:

ДОКУМЕНТ НА ВІКИ

*«...Конституція створювалась
як документ, що існуватиме
впродовж сторіч, а отже,
застосовуватиметься
за різноманітних криз
у людських стосунках».*

*Джон Маршалл,
Голова Верховного Суду
(справа «Мак-Каллох проти
штату Меріленд», 1819 р.).*



На гравюрі XVIII ст. зображені городяни Філадельфії перед Залою Незалежності, де 1787 року було підготовлено текст Конституції Сполучених Штатів.

Конституція Сполучених Штатів – головне знаряддя системи державного управління в Америці та найвищий закон країни. Протягом 200 років вона скеровувала розвиток урядових інституцій, становлячи підґрунтя політичної стабільності, особистої свободи, економічного зростання та суспільного прогресу.

Американська Конституція – найдавніший серед чинних досі писаних основних законів... саме вона слугувала взірцем для створення численних конституцій у різних країнах світу. Своєю життєздатністю ця Конституція завдячує простоті та гнучкості її положень. Задекларована в кінці XVIII ст. спершу як

правовий базис для керівництва 4 мільйонами людей у 13 дуже різних штатах на Атлантичному узбережжі, вона мала настільки виважені положення, що й досі, з внесеними лише 27 поправками, задовольняє потреби більш як 260 мільйонів американців у 50 ще більш строкатих штатах, що простяглися від Атлантичного до Тихого океану.

Шлях до Конституції не був ні прямим, ні легким. Проект документа з'явився 1787 року, проте йому передували запеклі дебати та шестирічний досвід федерального об'єднання. 1776 року 13 британських колоній в Америці проголосили свою незалежність від метропо-

лії. Роком раніше між колоніями та Британією спалахнула війна за незалежність, яка тривала шість гірких років. Ще перебуваючи в стані війни, колонії, що почали іменувати себе Сполученими Штатами Америки, уклали угоду, яка об'єднала їх у державу. Ця угода, що мала назву «Договір про Конфедерацію та Вічний союз», була схвалена конгресом штатів 1777 року й офіційно підписана в липні 1778 року. Договір набрав чинності з березня 1781 року, коли його ратифікував тринадцятий штат Меріленд.

Договір про Конфедерацію передбачав встановлення широкого зв'язку між штатами та створення федерального уряду з дуже обмеженими повноваженнями. В таких життєво важливих справах, як оборона, державне фінансування та торгівля, федеральний уряд покладався на законодавчу владу окремих штатів. Ця угода не вела до стабільності та сили. Вистачило короткого часу, аби слабкість конфедерації стала очевидною для всіх. За словами Джорджа Вашингтона, який 1789 року стане першим Президентом Сполучених Штатів, тринадцять штатів пов'язувалися хіба що «піщаним мотузком».

Саме за таких незавидних обставин і була створена Конституція Сполучених Штатів. У лютому 1787 року Континентальний Конгрес – законодавчий орган республіки – закликав окремі штати надіслати до Філадельфії, що у штаті Пенсильванія, делегатів для перегляду Договору. Конституційні збори зібра-

лися 25 травня 1787 року в Залі Незалежності, де 11 років тому, 4 липня 1776 року, було прийнято Декларацію Незалежності. Хоча делегати мали повноваження лише внести поправки до Договору про Конфедерацію, вони полишили його статті й взялися за створення хартії для докорінно нової, більш централізованої форми врядування. Новий документ, названий Конституцією, було укладено 17 вересня 1787 року й офіційно затверджено 4 березня 1789 року.

55 делегатів, які написали Конституцію, були найвидатнішими лідерами, або ж батьками-засновниками нової нації. Вони представляли широкий спектр інтересів, суспільних настроїв та позицій тодішнього життя. Однак усі вони дійшли згоди щодо головних цілей, викладених у преамбулі до Конституції: «Ми, народ Сполучених Штатів, заради створення досконалішого союзу, утвердження правосуддя, забезпечення спокою в краї, наладження спільної оборони, сприяння загальному добробуту й забезпечення переваг свободи нам і нашим нащадкам, проголошуємо й запроваджуємо цю Конституцію для Сполучених Штатів Америки».

Об'єднуючи різні народи

Першочерговою метою Конституції було створення сильного уряду, який би обирався та безпосередньо відповідав запитам людей. Ідея самоврядування народилась не серед американців, оскільки елементи самоврядування вже існували в то-

гочасній Англії. Проте рівень, до якого народовладдя було піднесено в Сполучених Штатах Конституцією, виявився унікальним та навіть революційним порівняно з іншими урядами світу. Ще до прийняття Конституції американці мали значний досвід у справі самоврядування. Здовго до проголошення незалежності колонії являли собою діючі урядові одиниці, які контролювались народом. І тільки-но розпочалася Революція, у період з 1 січня 1776 р. по 20 квітня 1777 р., 10 із 13 штатів прийняли власні конституції. Більшість штатів мали свого губернатора, який обирався законодавчим органом штату. Цей законодавчий орган виборці обирали прямим голосуванням.

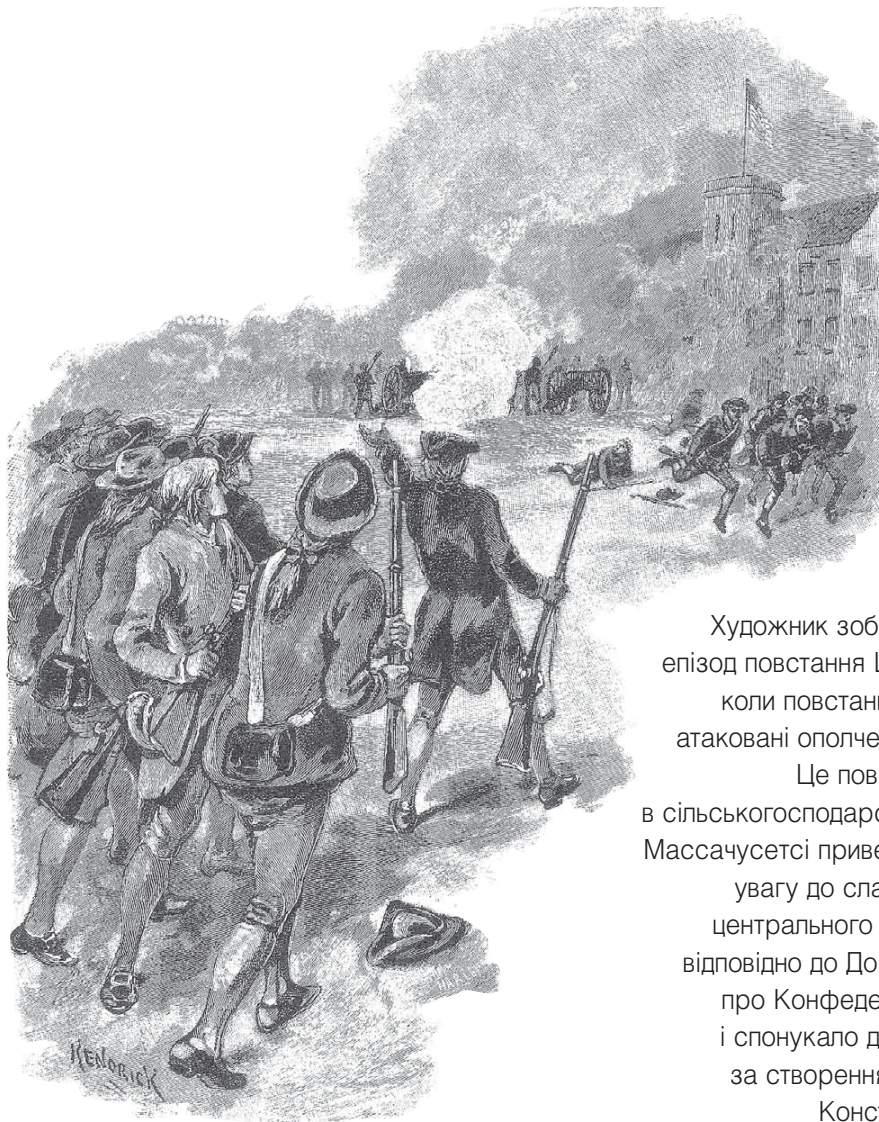
Договір про Конфедерацію мав на меті об'єднати ці штати із самоврядуванням. Конституція ж, навпаки, встановила сильний центральний, або федеральний, уряд з широкими повноваженнями для врегулювання стосунків між штатами й з одноосібною відповідальністю в таких сферах, як міжнародні відносини та оборона.

Виявилося, що багатьом людям було нелегко примиритися з такою централізацією. Америка була заселена переважно європейцями, які залишили свої домівки, аби уникнути релігійних чи політичних утисків, а також позбутися жорстких економічних структур Старого Світу, які обмежували особистість вузькими рамками, незважаючи на її вміння та завзяття. Ці поселенці високо цінували свою незалежність й остері-

галися будь-якої влади, особливо ж такого уряду, який може обмежити особисті свободи громадян.

Строкатість нової нації також була значною перешкодою на шляху до єдності. Люди XVIII ст., яким Конституція надала право обирати та контролювати центральний орган влади, різнилися між собою походженням, віросповіданням та інтересами. Більшість становили вихідці з Англії, проте до Нового Світу прибували й іммігранти зі Швеції, Норвегії, Франції, Голландії, Пруссії, Польщі та багатьох інших країн. Їхні релігійні вірування були дуже різними, і здебільшого вони їх неухильно дотримувалися. Це були англіканці, римо-католики, кальвіністи, гугеноти, лютерани, квакери, іудеї. В економічному та соціальному плані відмінність американців сягала від аристократів-землевласників до рабів із Африки та слуг, що відробляли борги. Але кістяк країни становив середній клас – фермери, торговці, механіки, моряки, корабелі, ткачі, будівельники та представники інших професій.

Американці в ті часи, як і нині, мали досить різноманітні погляди стосовно всіх питань, включаючи й доцільність відокремлення від Британської Корони. Під час Американської революції чимало американців, лояльних до Британії (відомих як торі), втекло з країни й осіло переважно на сході Канади. Ті ж, хто залишились, створили потужний опозиційний блок, незважаючи на те, що вони мали різні причини опиратися Революції та по-різному ба-



Художник зображує епізод повстання Шейза, коли повстанці були атаковані ополченцями. Це повстання в сільськогосподарському Массачусетсі привернуло увагу до слабкості центрального уряду, відповідно до Договору про Конфедерацію, і спонукало до руху за створення нової Конституції.

чили шляхи розвитку новоствореної американської республіки.

За два останніх сторіччя американський народ став ще строкатішим, проте суттєва єдність нації лише зміцніла. Протягом XIX ст. й у XX ст. нескінченний потік іммігрантів примножував досвід та культурну спадщину зростаючої нації. Піо-

нери-першопрохідці перетнули Аппалачі на сході, заселили долину Міссісіпі та Великі Рівнини в центрі континенту, потім перетнули Кордильєри й вийшли до берегів Тихого океану – це 4500 кілометрів на захід від атлантичних берегів, що були заселені першими колоністами. З розширенням меж країни неви-

черпність багатств її природних ресурсів стала очевидною для кожного: неосяжні запаси незайманого лісу, величезні поклади вугілля, міді, залізної руди й нафти, енергія могутніх річок та родючі ґрунти.

Багатство нової нації породжувало її специфічне розмаїття. Виникали групи, що відрізнялись за своїми регіональними та комерційними інтересами. Судновласники Східного узбережжя вимагали вільної торгівлі. Фабриканти Середнього Заходу добивалися накладення мита на імпорту, аби захистити свої позиції на зростаючому американському ринку. Фермери вимагали низьких фрахтових розцінок і високих товарних цін, мірошники та пекарі домагалися низьких цін на зерно, залізничники хотіли якнайвищих фрахтових розцінок. Банкіри Нью-Йорка, виробники бавовни з Півдня, скотарі Техасу та лісопромисловці Орегону – всі вони мали різні погляди на економіку та на роль уряду в її регулюванні.

Отож постійним завданням Конституції та системи державного управління, яку вона породила, стало поєднання цих розмаїтих інтересів у єдине ціле, створення спільного підґрунтя й водночас захист основоположних прав усіх людей.

Порівняно зі складнощами, які постають перед сучасним урядом, проблеми управління чотирма мільйонами людей за значно менш розвинутих економічних умов видаються нам справді мізерними. Та творці Конституції будували своє сьогодення, зважаючи на майбутнє. Вони

добре усвідомлювали необхідність існування таких урядових структур, які були б дієвими не тільки за їхнього життя, а стали б у нагоді прийдешнім поколінням. Ось чому вони включили до тексту Конституції положення про можливість внесення до неї поправок, якщо цього вимагатимуть зміни суспільних, економічних чи політичних умов. Від моменту ратифікації було прийнято двадцять сім поправок, і гнучкість Конституції стала доказом її надзвичайної сили. Без такої гнучкості важко уявити собі документ, складений понад 200 років тому, який був би в змозі ефективно обслуговувати потреби 260 мільйонів осіб і тисячі урядових установ усіх рангів у нинішніх Сполучених Штатах. Не міг би він також з однаковою силою та точністю застосовуватись для розв'язання проблем і малих містечок, і великих міст.

Конституція та федеральний уряд стоять на вершині управлінської піраміди, яка включає юрисдикції на рівні міст і штатів. В американській системі кожен управлінський рівень має значний ступінь автономії з певними повноваженнями, наданими тільки йому. Суперечки між різними юрисдикціями розв'язуються в судовому порядку. Та існують питання, що зачіпають загальнонаціональні інтереси, а тому вимагають одночасної взаємодії усіх рівнів управління. Конституція передбачає й це. Наприклад, американські державні школи підлягають переважно місцевій юрисдикції та діють відповідно до нормативних

актів певного штату. Але федеральний уряд також надає допомогу школам, оскільки грамотність і забезпечення належного освітнього рівня є справою життєвого національного інтересу. Отже, держава запроваджує уніфіковані освітні стандарти, які покликані створити ще більш рівні освітні можливості для всіх. В інших галузях, таких як житлове будівництво, охорона здоров'я та соціальне забезпечення, існує подібна співпраця на різних рівнях управління.

Жоден витвір людського суспільства не може бути досконалим. Незважаючи на внесені поправки, Конституція Сполучених Штатів, імовірно, ще досі має вади, які стануть очевидними за майбутніх кризових ситуацій. Але два сторіччя зростання й незрівнянного розквіту країни довели далекоглядність тих п'ятдесяти п'яти мужів, які присвятили літо 1787 року закладенню основ американського державного управління. Арчибальд Кокс, колишній заступник Міністра юстиції Сполучених Штатів, сказав: «Первісна Конституція й досі добре служить нам, незважаючи на ті грандіозні зміни, яких зазнав кожен бік американського життя, тому що її творці мали талант сказати достатньо, проте не надто багато... За мірою того, як план, накреслений у Конституційному договорі, просувався, а держава зростала та досягала як матеріального добробуту, так і втілення своїх ідеалів, Конституція набувала величчя та авторитету, які набагато перевищують велич

і авторитет окремих людей чи груп людей».

Створення Конституції

Період між підписанням Договору про Конфедерацію 1781 року та створенням Конституції в 1787 році був часом слабкості, незлагоди та сум'яття. У Договорі про Конфедерацію не існувало жодного положення щодо впровадження законів виконавчою владою й щодо тлумачення цих законів державною судовою системою. Єдиним органом державного управління був законодавчий конгрес, але він не мав достатньої влади, аби примусити окремі штати зробити хоч щось супроти їхньої волі. Він міг, щоправда теоретично, оголосити війну та зібрати військо, але не міг змусити жоден штат надати встановлену квотою кількість вояків чи необхідну для них зброю й амуніцію. Він стежив за тим, щоб усі штати сплачували податки, необхідні для фінансування його діяльності, та не був спроможний покарати жоден штат, який ухилявся від сплати своєї частки до федерального бюджету. Контроль за оподаткуванням і митом було покладено на самі штати, крім того, кожен із них міг випускати власні гроші. В суперечках між штатами (а тоді відбувалося чимало чвар через спірні прикордонні території) Конгрес відігравав роль посередника та судді, але не міг примусити штати прийняти своє рішення.

В результаті це призвело до справжнього хаосу. Не маючи по-

вноважень збирати податки, федеральний уряд загруз у боргах. Аби платити ветеранам Революції та різним кредиторам, а також залагодити боргові суперечки між дрібними фермерами та крупними землевласниками, семеро з тринадцяти штатів надрукували гори паперових грошей (вони мали високу номінальну вартість, але низьку купівельну спроможність).

А от законодавчий орган у Масачусетсі вчинив інакше, запровадивши високі податки та наклавши обмеження на випуск грошей. Це спричинило повстання невеликої армії фермерів під проводом Даніеля Шейза, капітана Революційної армії у відставці. Штурмуючи будинок уряду Массачусетсу, Шейз із товаришами вимагав, щоб були скасовані позбавлення права на викуп застав і шахрайські застави. Хоча для придушення бунту було задіяно військо, федеральний уряд зробив висновки.

Відсутність єдиної стабільної валюти також гальмувала торгівлю між штатами та з іншими країнами. В різних штатах різною була не тільки вартість паперових грошей; деякі штати (наприклад, Нью-Йорк і Вірджинія) підвищили митні тарифи на товари, що надходили до їхніх портів з інших штатів, спровокувавши аналогічні дії у відповідь. Штати могли заявити, слідом за федеральним фінансовим управляючим, що «народний кредит довіри до нас помер». На додаток до цих проблем, новоспечені незалежні штати, що так гучно розлучилися з Англією,

втратили привілейований статус у британських портах. Коли посол Сполучених Штатів у Англії Джон Адамс спробував 1785 року вступити у переговори про укладення торговельного договору, британці відмовили йому на тій підставі, що окремі штати не розглядатимуть цей документ, як обов'язковий для них.

Слабкий центральний уряд, не здатний підтримати свою політику військовою силою, був неминуче приречений також на провали в міжнародних справах. Британці відмовилися вивести війська з фортів і торговельних факторій на північному заході новоствореної країни, хоча обіцяли зробити це за мирною угодою 1783 року, що засвідчила кінець Революції. Мало того, британські офіцери на північних, а іспанські на південних кордонах постачали зброю різним індіанським племенам і підбурювали їх до нападів на американських поселенців. Іспанці, які контролювали Флориду та Луїзіану, а також територію на захід від річки Міссісіпі, відмовили західним фермерам у використанні порту Нового Орлеана для відправлення їхньої продукції.

Хоча в деяких районах зовсім юної держави і спостерігались ознаки відновлення добробуту, однак внутрішньо- та зовнішньополітичні складнощі продовжували зростати. Ставало все більш очевидним, що центральний уряд Конфедерації не має достатньо сили, аби створити здорову фінансову систему, відрегулювати торговельні відносини, ввести в дію договори або ж виставити



На цьому малюнку американського художника Генрі Бекона зображено Бенджаміна Франкліна (сидить обличчям до глядача), який обговорює проблему створення Конституції США з Александером Гамільтоном та іншими у філадельфійському маєтку Франкліна.

збройні сили проти чужоземних супротивників при потребі. Внутрішні суперечності між фермерами й торговцями, боржниками й кредиторами, поміж окремими штатами ставали все більш напруженими. Під недавнім враженням від повстання доведених до відчаю фермерів на чолі з Шейзом у 1786 році Джордж Вашингтон застерігав: «У кожному штаті нагромадилося стільки вибухівки, що для вибуху вистачить лише іскорки».

Передчуття політичної катастрофи та необхідності рішучих змін пронизувало Конституційні збори, засідання яких відкрилося 25 травня 1787 року. Всі делегати були пе-

реконані, що ефективний центральний уряд, наділений широким колом реальних повноважень, має замінити безсилий Конгрес, який був сформований відповідно до Договору про Конфедерацію. Невдовзі делегати дійшли згоди в тому, що нова система державного управління має складатися з трьох окремих гілок: законодавчої, судової та виконавчої, кожна з яких матиме достатньо важелів, аби врівноважити дві інші гілки влади. Домовилися також, що законодавча гілка, на кшталт Британського парламенту, складатиметься з двох палат.

Однак поза цим пунктом думки різко розійшлися, навіть часом ви-



Гавернер Морріс із Пенсильванії очолював комісію, яка підготувала остаточний варіант Конституції.

никала загроза зриву Зборів до того, як Конституція буде прийнята. Більші штати домагалися пропорційного представництва в законодавчому органі – кожен штат повинен мати кількість голосів, відповідну чисельності населення. Менші штати, остерігаючись залежності від більших, наполягали на рівному представництві для всіх штатів. Врешті ця суперечність була залагоджена «Великим компромісом», за яким кожен штат отримав рівне представництво в одній палаті Конгресу та пропорційне в другій. В Се-

наті кожному штатові надавалось по два місця, а кількість місць у Палаті Представників залежала від чисельності населення штату. Оскільки Палата Представників створювалась як така, що відображатиме настрої більшості, саме їй було надано право ініціювати всі законодавчі акти, пов'язані з федеральним бюджетом та державними доходами.

«Великий компроміс» усунув прірву між великими та малими штатами, але впродовж довгого літа делегатам вдалось досягти багатьох інших компромісів. Деякі делегати, боячись надати народові забагато влади, виступали за непрямі вибори

всіх федеральних урядовців, інші ж обстоювали якомога ширшу виборчу основу. Дехто прагнув виключити західні території з числа можливих у перспективі штатів, тоді як інші вбачали майбутню міць нації саме в неосвоєних землях за Аппалачами. Треба було збалансувати інтереси різних груп, примирити різні погляди на строк обрання Президента, його повноваження та форму виборів, узгодити протилежні ідеї щодо ролі федеральної судової системи.

Шлях до компромісів полегшував високий рівень делегатського

складу Зборів. Лише дехто з провідних лідерів Американської революції був відсутній. Томас Джефферсон і Джон Адамс, обидва майбутні президенти, виконували обов'язки посланців Америки у Франції та Англії, Джон Джей працював секретарем Конфедерації з міжнародних відносин. Лише кілька осіб, як-от Семюел Адамс і Патрик Генрі, вирішили не брати участі в Зборах, вважаючи існуючу систему державного управління правильною. Серед усіх присутніх найбільш відомим був Джордж Вашингтон, командувач Американських військ і герой Революції, який і головував на Зборах. Був там і Бенджамін Франклін, мудрий літній науковець, ерудит і дипломат. Були на Зборах і такі видатні мужі, як Джеймс Медісон з Вірджинії, Гавернер Морріс із Пенсильванії та Александер Гамільтон, блискучий молодий правник з Нью-Йорка.

Навіть наймолодші делегати, яким виповнилося по 20-30 років, виявили політичну та інтелектуальну обдарованість. Томас Джефферсон писав із Парижа до Джона Адамса в Лондон: «Це дійсно зібрання напівбогів».

Деякі з ідей, втілених у Конституції, були новими, проте чимало їх було запозичено з британської традиції державного управління та з практичного досвіду самоврядування в тринадцяти штатах. Важливим дороговказом стала Декларація Незалежності, яка спрямовувала думки делегатів на проблеми самоврядування та забезпечення фундамен-

тальних прав людини. Справили свій вплив і твори таких європейських філософів-політиків, як Монтеск'є та Джон Локк.

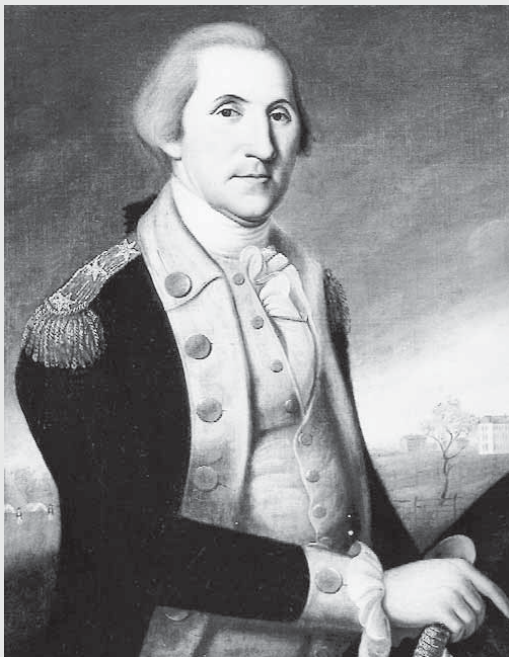
Наприкінці липня Збори обрали комітет, який мав створити документ, спираючись на досягнуті домовленості. Після місяця обговорень та вдосконалень другий комітет під головуванням Гавернера Морріса розробив остаточний варіант, який був поданий на підпис 17 вересня. Не всі делегати були задоволені результатами роботи, дехто залишив Збори до церемонії підписання, а троє із присутніх відмовилися поставити свої підписи під документом: Едмунд Рендольф і Джордж Мейсон з Вірджинії та Елбрідж Джеррі з Массачусетсу. Із тих 39-ти, що підписалися, жоден, мабуть, не був повністю задоволений, а їхні думки вдало передав Бенджамін Франклін, який висловився так: «У цій Конституції є кілька частин, які я не схвалюю ніні, але я не певен, що не схвалю їх ніколи». Він, однак, закликав прийняти Конституцію, «бо я не сподіваюся на кращу і я не впевнений у тому, що вона не є найкращою».

РАТИФІКАЦІЯ: ВСЕ СПОЧАТКУ

Тепер було відкрито дорогу не легкому процесові ратифікації, тобто прийняттю Конституції щонайменше дев'ятьма штатами. Першим це зробив Делавер, одразу за ним – Нью-Джерсі та Джорджія. Переважною більшістю голосів документ схвалюють Пенсильванія й Коннектикут. А от у Массачусетсі

Продовження на стор. 17

ВАШИНГТОН І КОНСТИТУЦІЙНІ ЗБОРИ



Джордж Вашингтон – головнокомандувач Континентальної армії.

Коли до Філадельфії прибуло стільки делегатів, скільки потрібно було для забезпечення кворуму Конституційних зборів, Джордж Вашингтон був одноголосно обраний їх головою. Цей вияв шани він прийняв неохоче, посилаючись на брак відповідного досвіду. Його вступне слово було присвячено предметові гордості та ідеалам делегатів: «Давайте встановимо взірць, до якого все мудре й чесне могло б прагнути».

Як головуючий Джордж Вашингтон був твердим, розважливим та незапальним – він не брав участі в дебатах аж до останнього дня роботи Зборів. Він являв собою таку величну постать, як у фізичному, так і в моральному плані, що один із делегатів зазначив: Вашингтон був «єдиною людиною, в присутності якої я відчував шанобли-

ве тремтіння».

Підтримка Вашингтоном ідеї сильного союзу базувалася на його досвіді головнокомандувача Континентальної армії під час Американської революції. Він не забув, як намагався переконати загони з – Нью-Джерсі присягнути на вірність Сполученим Штатам. Але ті відмовилися, заявивши: «Наша країна – Нью-Джерсі!» Під час перерви в роботі Зборів Вашингтон відвідав поле революційної битви у Веллі-Фордж, штат Пенсильванія, де йому разом із військом довелося пережити тяжку зиму через те, що окремі штати неохоче працювали задля спільної мети.

По завершенні роботи Зборів і з початком ратифікаційного процесу Вашингтон полишив свою мовчанку й з усією енергією взявся за справу Конституції, сподіваючись переконати багатьох її опонентів у своєму рідному штаті Вірджинія змінити позицію. Він визнав слушність тих критиків, які обстоювали необхідність прийняття Білья про права шляхом голосування виборців (пізніше цей Біль став першими десятима поправками до Конституції). Водночас він віддавав належне й Джеймсові Медісону та Александерові Гамільтону за їхню підтримку Конституції в «Федералістських аркушах». Він писав, що вони «пролили нове світло на науку управління: вони так повно й правдиво обговорили права людини, витлумачили їх так зрозуміло й переконливо, що це не могло не залишити незабутнього враження».

дискусія була більш гострою. Цей штат врешті ратифікував Конституцію, додавши до неї десять поправок, які гарантували певні фундаментальні права, включаючи свободу віросповідання, слова, преси й зборів, право на суд присяжних та заборону проведення необгрунтованих обшуків і арештів. Інші штати додали подібні застереження, тож ці поправки, відомі нині як Білль про права, були 1791 року включені до Конституції.

До кінця червня 1788 року Меріленд, Південна Кароліна та Нью-Гемпшир дали свою згоду, тож вимогу про ратифікацію дев'ятьма штатами було виконано. Відповідно до закону, Конституція набула чинності. Проте два могутніх та впливових штати – Нью-Йорк і Вірджинія, а з ними два менших штати – Північна Кароліна та Род-Айленд так і не ухвалили ніякого рішення. Зрозуміло, що без згоди Нью-Йорку та Вірджинії Конституція стояла б на хисткому ґрунті.

Гострі суперечки розкололи Вірджинію навпіл, але під впливом Джорджа Вашингтона, який обстоював ратифікацію, законодавчий орган штату з незначною перевагою голосів підтримав Конституцію 26 червня 1788 року. В Нью-Йорку Александер Гамільтон, Джеймс Медісон і Джон Джей видали серію чудових писаних аргументів на підтримку Конституції – так звані «Федералістські аркуші» – й 26 липня здобули перемогу невеликою кількістю голосів. У листопаді своє схвалення додала й Північна Каро-

ліна. Найдовше опирався Род-Айленд, аж до 1790 року, доки його становище малого та бідного штату, затиснутого великою могутньою республікою, стало нестерпним.

Процес створення уряду розпочався невдовзі після ратифікації Конституції Вірджинією та Нью-Йорком. 13 вересня 1788 року Конгрес визначив місцем перебування нового уряду місто Нью-Йорк (1790 року столицю було перенесено до Філадельфії, а 1800-го – до Вашингтона). Він також визначив першу середу січня 1789 року днем обрання виборників Президента, першу середу лютого – днем зустрічі виборників Президента, першу середу березня – днем відкриття сесії нового Конгресу.

Згідно з Конституцією, законодавчий орган кожного штату мав право вирішувати, в який спосіб обиратимуться виборники Президента, а також представники та сенатори. Деякі штати зупинились на прямих всенародних виборах, інші – на виборах законодавчими зборами, а кілька штатів поєднали обидва ці способи. Розгорнулася запекла боротьба, й стало очевидно, що перші вибори за новою Конституцією будуть відкладені. Штат Нью-Джерсі, наприклад, зупинився на прямих виборах, проте не визначив дати закриття виборчих дільниць, які лишалися відкритими протягом трьох тижнів.

Повне й остаточне впровадження Конституції було призначено на 4 березня 1789 року. Але в цей день до Нью-Йорка прибуло лише 11 із

59 представників і 8 із 22 сенаторів (місця, виділені для Північної Кароліни та Род-Айленду, лишалися незайнятими до моменту ратифікації Конституції цими штатами). Врешті вдалося досягти кворуму: 1 квітня – для Палати Представників та 6 квітня – для Сенату. Тоді дві палати зібралися разом, аби полічити голоси виборців.

Нікого не здивувало, що Джордж Вашингтон був одноголосно обраний першим Президентом, а Джон Адамс з Массачусетсу – Віце-президентом. Адамс прибув до Нью-Йорка 21 квітня, а Вашингтон – 23 квітня. Їх привели до присяги 30 квітня 1789 року. Процес формування нового уряду було завершено. Почалась робота з розбудови першої в світі республіки.

Конституція як найвищий закон

Конституція Сполучених Штатів Америки проголошує себе «найвищим законом країни». Суди витлумачили цей пункт так: якщо з'ясується, що конституції чи закони, ухвалені законодавчими органами або національним Конгресом окремих штатів, суперечать федеральній Конституції, вони не мають сили. Рішення Верховного Суду, прийняті протягом двох сторіч, утвердили й зміцнили цю доктрину конституційного верховенства.

Остаточна влада належить американському народові, який, у разі виникнення бажання, може змінити основний закон, внісши конституційні поправки, або ж (принаймні теоретично) розробити нову Конститу-

цію. Однак народ не реалізує свою владу безпосередньо. Щоденні справи державного управління він делегує державним службовцям – як тим, які обираються, так і тим, які призначаються.

Влада державних службовців обмежується Конституцією. Їхня діяльність має відповідати Конституції та прийнятим на її підставі законам. Виборних урядовців необхідно переобирати через певний час, тоді вони потрапляють під пильні очі громадськості. Урядовці, які призначаються, залежать від особи чи владної структури, що їх призначила, й можуть бути звільнені в будь-який момент. Винятком із цієї практики є довічне призначення президентом суддів Верховного Суду та інших федеральних суддів, оскільки вони мають бути вільними від політичних зобов'язань та впливів.

Найчастіше американські громадяни виявляють свою волю через посередництво виборчої урни. Однак у випадку грубого порушення етичних норм або вчинення посадового злочину Конституція передбачає усунення державного службовця з його посади шляхом імпічменту. Стаття II (розділ 4) говорить: «Президент, Віце-президент і всі цивільні урядовці Сполучених Штатів мають бути усунені з посади шляхом імпічменту, якщо вони будуть визнані винними у вчиненні державної зради, в хабарництві чи інших тяжких злочинах і провинах».

Імпічмент – це звинувачення у вчиненні посадового злочину, що

пред'являється урядовцеві законодавчим органом; таке звинувачення не веде до позбавлення волі, як зазвичай вважають. Як визначено в Конституції, висувати звинувачення в грубому порушенні етичних норм чи вчиненні посадового злочину має Палата Представників, ставлячи на голосування білль про імпічмент. Звинувачений урядовець постає перед судом Сенату, причому головує на ньому Голова Верховного Суду.

Імпічмент вважається суворим заходом, тож у Сполучених Штатах до нього вдавалися в поодиноких випадках. З 1797 року Палата Представників порушувала справу імпічменту проти 16 федеральних службовців – двох президентів, одного члена Кабінету, одного сенатора, одного судді Верховного Суду й 11 федеральних суддів. Із них Сенат визнав винними сімох, причому всі вони були суддями.

1868 року проти Президента Ендрю Джонсона було порушено справу імпічменту через його ставлення до переможених у Громадянській війні штатів Конфедерації. Однак у Сенаті не вистачило одного голосу для більшості в дві третини, необхідної для визнання його винним, і Джонсон добув свій строк на президентській посаді до кінця. 1974 року в результаті Вотергейтської афери Президент Річард Ніксон пішов у відставку після того, як Судова комісія Палати Представників запропонувала застосувати імпічмент, але ще до того Палата у своєму повному складі могла проголосувати білль про імпічмент.

Не так давно, 1998 року, проти Президента Білла Клінтона Палатою Представників було порушено справу імпічменту за звинуваченням у лжесвідченні й перешкоджанні відправленню правосуддя. Після проведення судового розгляду Сенат виправдав Президента стосовно обох звинувачень, проголосувавши за невинуватість у лжесвідченні – 55 «за» і 45 «проти» – й поділившись 50 на 50 при голосуванні щодо вини в перешкоджанні відправленню правосуддя. Для того, щоб відправити Президента у відставку, необхідно було, аби більшість у 67 голосів визнала його винним хоча б за одним із звинувачень.

Засади системи державного управління

Хоча Конституція з моменту її прийняття багато в чому змінилась, її головні принципи лишаються тими самими, якими були 1789 року, а саме:

□ Три головні гілки влади – виконавча, законодавча та судова – є незалежними та відокремленими одна від одної. Повноваження, надані кожній із них, обережно врівноважуються повноваженнями двох інших гілок. Кожна з гілок слугує засобом контролю щодо можливих надуживань з боку інших влад.

□ Конституція, разом із законами, прийнятими відповідно до її положень, та угодами, укладеними Президентом і схваленими Сенатом, стоїть над усіма іншими законами, виконавчими актами та правилами.

□ Всі особи рівні перед законом і мають рівне право на захист законом. Всі штати рівні, й жоден із них не може зазнавати особливого ставлення з боку федерального уряду. В межах, визначених Конституцією, кожен штат повинен визнавати й поважати закони інших штатів. Уряди штатів, так само як і федеральний уряд, мають бути демократичними за формою, щоб остаточно влада належала народові.

□ Громадяни мають право змінювати форму системи державного управління засобами, визначеними в Конституції.

Положення про поправки

Автори Конституції добре розуміли: для того, щоб Конституція лишалась документом тривалої дії і відповідала потребам розвитку нації, до неї час від часу необхідно вносити зміни. Вони також усвідомлювали, що процес внесення змін не повинен бути легким, інакше існуватиме можливість поспішного прийняття непродуманих поправок. Необхідно було також убезпечитись від того, аби меншість не змогла заблокувати прийняття рішень, яких вимагає більшість громадян. Було прийнято рішення запровадити процес перегляду Конституції.

Проект поправки може внести Конгрес двома третинами голосів у кожній із палат. З другого боку, законодавчі органи двох третин штатів можуть звернутись до Конгресу з проханням скликати національні збори для обговорення та написання поправок. В обох випадках поправ-

ки для набуття чинності мають бути визнані трьома чвертями штатів.

Окрім безпосередніх змін самої Конституції, окремі її положення можуть бути змінені в результаті судового витлумачення. На самому початку становлення республіки у справі 1803 року «Марбері проти Медісона» Верховний Суд запровадив доктрину юридичного перегляду, тобто право Суду тлумачити акти Конгресу й приймати рішення щодо їх конституційності. Доктрина розширила також право Суду на роз'яснення значень різних частин Конституції з урахуванням зміни правових, політичних, економічних та суспільних обставин. Впродовж років рішення Верховного Суду, діапазон яких коливався від питання урядового регулювання радіомовлення та телебачення до проблеми прав обвинувачених у кримінальних справах, призвели в кінцевому підсумку до зміни дії конституційного закону, але суттєво не позначилися на самій Конституції.

Законодавча діяльність Конгресу, спрямована на втілення в життя поправок до основного закону чи його адаптування до реалій сьогодення, також розширює та незначним чином змінює зміст Конституції. До певної міри, правила та приписи багатьох комісій федерального уряду справляють подібний ефект. Лакмусовим папірцем в обох випадках слугує думка судів, які вирішують, чи відповідають такі закони та правила духові Конституції.

Білль про права

За час, що сплинув з 1789 року, до Конституції було внесено 27 поправок, і, звичайно, цей процес триватиме й далі. Найбільш масштабні корективи було зроблено протягом перших двох років дії Конституції. В цей час до неї було додано 10 перших поправок, відомих під назвою «Білль про права». Конгрес схвалив ці поправки єдиним блоком у вересні 1789 року, а на кінець 1791-го їх ратифікувало 11 штатів.

Найбільший опір Конституції чинили не ті, хто був проти зміцнення федерального союзу, а ті державні діячі, котрі вважали, що права особи мають бути особливо виділені. За це виступав, зокрема, Джордж Мейсон – автор «Декларації прав Вірджинії», яка стала попередницею Білля про права. Як делегат Конституційних зборів Мейсон відмовився поставити свій підпис під документом, оскільки вважав, що в ньому права особи захищені недостатньо. Й справді, опозиція Мейсона мало не блокувала ратифікацію Конституції у Вірджинії. Подібні настрої були й у Массачусетсі, який за умову ратифікації висунув необхідність додання до Конституції особливих гарантій прав особи. На час зібрання першого Конгресу думки щодо доцільності таких поправок були мало не однастайними, тож Конгрес витратив небагато часу, щоб їх оформити.

Ці поправки залишилися недоторканими й досі, вони мають такий самий вигляд, як і два сторіччя тому. Перша поправка гарантує сво-

боду віросповідання, слова й преси; право на мирні зібрання; право звертатися до уряду з петиціями задля відшкодування завданої владою шкоди. Друга поправка гарантує право громадян носити зброю. Третя передбачає, що війська не можуть бути призначені на постій у приватних будинках без згоди на їхніх власників. Четверта поправка спрямована проти необґрунтованих обшуків, арештів та конфіскації власності.

Наступні чотири поправки стосуються правової системи. П'ята забороняє притягати будь-кого до відповідальності за вчинення тяжкого злочину без вироку великого журі. Вона виключає повторне засудження за один і той самий злочин, забороняє накладення покарання без судового розслідування, а також гарантує звинуваченому свободу від примусових свідчень проти самого себе. Шоста поправка гарантує право на невідкладний та відкритий судовий розгляд у випадку вчинення кримінального злочину. Вона вимагає ведення судового процесу неупередженими присяжними, гарантує право звинуваченого на допомогу адвоката й передбачає участь у судовому засіданні свідків та надання ними свідчень у присутності звинуваченого. Сьома поправка забезпечує право на суд присяжних у цивільних справах, якщо йдеться про будь-що, оцінене вище за 20 доларів США. Восьма забороняє застосування надмірних застав або штрафів, а також жорстоких чи незвичних покарань.

Останні дві з 10 поправок містять вельми широкі положення про конституційну владу. Дев'ята проголошує, що перелік прав особи не є вичерпним і що громадяни мають інші права, не зазначені в Конституції. Десята поправка передбачає, що права, які не делеговані Конституцією федеральному уряду та не заборонені штатам, належать штатам чи народів.

Життєво важливий захист особистих свобод

Геніальність Конституції, що полягає в створенні федерального уряду, надала Сполученим Штатам надзвичайної стабільності впродовж двох сторіч. Білль про права з подальшими конституційними поправками поставили основоположні права людини в центр американської правової системи.

У періоди національних криз перед урядами постає спокуса знехтувати цими правами в ім'я інтересів національної безпеки, але в Сполучених Штатах такі кроки завжди робилися неохоче й із найскрупульознішими застереженнями. У воєнну добу, наприклад, військова влада вдавалася до цензури пошти між Сполученими Штатами та зарубіжними країнами, особливо листів з фронту додому. Та навіть у ті часи конституційне право на справедливий судовий розгляд не скасовувалось. Особи, звинувачені у вчиненні злочинів (представники ворожих країн включно, звинувачені в шпигунстві, підривному та іншій небезпечній діяльності), мають право

на захист і, за американською правовою системою, вважаються невинуватими до моменту доведення їхньої вини.

Поправки до Конституції, що були прийняті після Білля про права, охоплюють широкий спектр проблем. Однією з найбільш далекосяжних є ратифікована 1868 року Чотирнадцята поправка, в якій сформульоване чітке й просте визначення громадянства й гарантовані рівні права громадян перед законом. По суті, Чотирнадцята поправка зобов'язує штати забезпечувати права, передбачені Біллем про права. Інші поправки обмежили юридичну владу державної урядової системи; змінили спосіб обрання Президента; заборонили рабство; захистили право голосу безвідносно до расової належності, кольору шкіри, статі, попереднього перебування у стані рабства; поширили повноваження Конгресу щодо стягнення податків з індивідуальних прибутків; запровадили вибори сенаторів Сполучених Штатів на основі всенародного голосування.

До поправок, прийнятих нещодавно, належать: Двадцять друга, що обмежує президентство двома строками; Двадцять третя, що гарантує право голосу громадянам округу Колумбія; Двадцять четверта, за якою громадянам надано право брати участь у виборах незалежно від того, чи сплачений ними виборчий податок; Двадцять п'ята, що передбачає заміщення посади Віце-президента, якщо вона стає вакантною посеред строку обрання; Двадцять

шоста, де вік учасників голосування знижено до 18 років; Двадцять сьоме, що стосується розмірів відшкодувань сенаторам та членам Палати Представників у Сполучених Штатах.

Показово, що більшість із 27-ми поправок мотивуються настійливими зусиллями розширити громадянські та політичні свободи особи, й лише кілька з них стосуються вдосконалення основ урядової структури, закладеної в Філадельфії ще 1787 року.

ФЕДЕРАЛЬНА СИСТЕМА

Творці Конституції ставили перед собою кілька чітко окреслених завдань. З вражаючою ясністю вони сформулювали їх у 52-х словах шести пунктів преамбули до основного закону.

Проблема побудови «досконалішого союзу» була 1787 року очевидною для 13-ти американських штатів. Всі усвідомлювали, що мало не будь-яка інша форма союзу, ніж та, що існувала згідно з Договором про Конфедерацію, буде досконалішою. Та заміна старої структури на нову вимагала нелегкого вибору.

«...Заради створення досконалішого союзу»

Усі штати ревно боронили суверенні права, якими вони користувалися 11 років, відколи відокремилися від Англії. Отже, врівноважити права штатів і потреби центрального уряду було нелегким завданням. Творці Конституції розв'язали його,

надавши штатам усіх повноважень щодо регулювання повсякденного життя громадян, за умови, що ці повноваження не суперечитимуть потребам і процвітанню нації в цілому. Цей принцип поділу влади, названий федералізмом, і досі лишається, по суті, незмінним. Повноваження кожного штату щодо ведення місцевих справ, таких як освіта, охорона здоров'я, організація бізнесу, умови праці, одруження та розлучення, місцеве оподаткування й традиційні повноваження поліції, настільки повно визнані й прийняті, що часто у двох сусідніх штатах діють вельми відмінні закони стосовно одного й того самого предмету.

Проте, хоча б яким вдалим не було конституційне розв'язання проблеми, суперечки з приводу прав штатів ятрилися гнійною раною, аж доки через дві третини сторіччя в 1861 році не вибухнула чотирирічна війна між північними та південними штатами. Вона відома як Громадянська війна, або війна між Північчю та Півднем. Приводом до неї послугувало право федерального уряду розв'язувати проблеми рабства в новоприєднаних до союзу штатах. Північани наполягали, що федеральний уряд має таке право, а південці стояли на тому, що питання рабства мають розв'язуватися кожним штатом на власний розсуд. Коли група південних штатів спробувала відколотися від союзу, спалахнула війна; велася вона під гаслом збереження республіки. З поразкою південних штатів та їх поверненням до союзу федеральне верховенство

Продовження на стор. 28

БІЛЛЬ ПРО ПРАВА

ПОПРАВКА I. Конгрес не видасть жодного закону, спрямованого на запровадження будь-якої релігії чи на заборону свободи вибору віросповідання; він не видасть законів, які б обмежували свободу слова та преси, право людей на мирні зібрання та право звертатися до уряду з петиціями задля усунення якоїсь несправедливості.

ПОПРАВКА II. Оскільки для безпеки вільної держави необхідна добре зорганізована міліція, право людей мати та носити зброю не повинно порушуватись.

ПОПРАВКА III. У мирний час жоден вояк не буде поставлений на постій у жодному приватному будинку без згоди на це власника; це саме стосується воєнного часу, але розквартирування при цьому регламентуватиметься відповідним законом.

ПОПРАВКА IV. Право людей на недоторканність особи, помешкання, особистих документів і майна не має порушуватися безпідставними обшуками, конфіскаціями й арештами; жодного ордера на проведення цих дій не буде видано без обґрунтованих причин і без скріплення його присягою або підтвердженням; в ордерах повинен міститися докладний опис місця, де має бути проведений обшук, осіб, що мають бути заарештовані, чи речей, що мають підлягати конфіскації.

ПОПРАВКА V. Жодна особа не може бути притягнута до відповідальності за вчинення тяжкого кримінального злочину чи інших злочинних дій інакше як за поданням чи рішенням журі присяжних, за винятком злочинів, вчинених проти сухопутних, військово-морських сил або міліції особою, що перебуває на дійсній службі, під час війни чи громадянської небезпеки; жодна особа не може бути притягнута до відповідальності за один і той самий злочин двічі; ніхто не може бути змушений свідчити проти самого себе при розгляді будь-якої кримінальної справи; ніхто не може бути позбавлений життя, свободи чи власності без проведення судового розгляду; ніхто не може позбавлятися приватної власності задля громадського користування без справедливої компенсації.

ПОПРАВКА VI. В усіх кримінальних переслідуваннях обвинувачений має користуватись правом невідкладного та відкритого судового розгляду неупередженими присяжними зі штату чи округу, в якому було вчинено злочин, причому ці округи мають бути наперед визначені в законі, а обвинувачений має бути повідомле-

ний про зміст і причину обвинувачень; він має право на очну ставку зі свідками обвинувачення, на обов'язкову процедуру залучення свідків на свою користь і може користуватися допомогою адвоката для свого захисту.

ПОПРАВКА VII. В процесах, що пов'язані із звичаєвим правом, якщо розміри претензій перевищують двадцять доларів, право судочинства зберігатиметься за судом присяжних і жоден випадок, розглянутий судом присяжних, не переглядатиметься вдруге будь-яким судом Сполучених Штатів інакше, як відповідно до законів звичаєвого права.

ПОПРАВКА VIII. Не можна вимагати занадто високих застав, не можна накладати занадто високих штрафів, так само як не можна застосовувати жорстокі чи незвичні покарання.

ПОПРАВКА IX. Перелік у Конституції певних прав не може тлумачитися для заперечення чи обмеження інших прав, що належать людям.

ПОПРАВКА X. Повноваження, не делеговані цією Конституцією Сполученим Штатам і не заборонені нею окремим штатам, належать, відповідно, штатам або народів.



Національний Архів у Вашингтоні, округ Колумбія. Члени наново сформованого взводу Громадянської війни охороняють оригінал підписаної Президентом Авраамом Лінкольном 1863 року «Відозви про звільнення», що скасовувала рабство.

ДИСКУСІЇ ПРО РАБСТВО

Слова «рабство» немає в Конституції Сполучених Штатів, але в непрямий спосіб вона санкціонувала це явище. Делегати Конституційних зборів передбачили, що при визначенні числа конгресменів, яких кожен штат може обрати до Палати Представників, має враховуватися три п'ятих з чисельності рабів штату. Далі Конституція вимагала повернути власникам рабів, які втекли від них («осіб, що мають прислужувати чи працювати»), перетнувши кордони свого штату. Й вона ж встановила дату – 1808 рік, – після якої Конгресу не заборонятиметься відмінити работоргівлю («вивезення чи ввезення тих осіб, яких будь-який з існуючих нині штатів вважатиме за доцільне прийняти»).

Кожне з цих положень викликало гострі суперечки на Зборах, та зрештою всі вони були прийняті в дусі компромісу. Навіть такі члени північних угруповань проти рабства, як Александер Гамільтон, виступали проти розв'язання проблеми рабства, мотивуючи це тим, що такі спроби неминуче призведуть до розколу штатів і поставлять під загрозу вирішення більш нагального завдання – створення сильного народного уряду. До компромісу закликали також такі видатні вихідці з Півдня, як Джордж Вашингтон і Джеймс Медісон, які ненавиділи рабство, але вірили в те, що воно зникне, тільки-но зміцніє союз між штатами.

Однак питання про моральний аспект рабства пристрасно підіймалося на Зборах кілька разів. Гвернер Морріс із Пенсильванії затаврував рабство як «нечестиве явище, прокляття небес, яке впало на ті штати, в яких воно панує». Він порівнював процвітання та людську гідність у вільних регіонах із «жалюгідністю та бідністю» у рабовласницьких штатах.

За іронією, на Зборах найкрасномовніше виступив проти рабства вірджинець Джордж Мейсон, якого Джефферсон назвав «наймудрішою людиною свого покоління». Рабство, сказав Мейсон, «справляє щонайзгубніший вплив на образ людини. Кожен рабовласник уже народжується дрібним тираном... Рабство знекровлює розвиток мистецтв і виробництва. Бідняки зневажають працю, коли бачать, що її роблять раби... Я вважаю за суттєве... щоб загальному урядові були надані повноваження запобігати поширенню рабства».

Згодом аболіціоністський рух скористається цими самими аргументами й доводитиме до свідомості людей таку саму суть моральної наруги, але тоді питання рабства вдалось уникнути і як терміна, і як морального виклику. Врешті-решт трагічна пожежа Громадянської війни (1861 – 1865) поклала край невільництву в Сполучених Штатах й вивела країну на нелегкий шлях до повної расової рівності.

було утверджено остаточно, а рабство скасовано.

«...Утвердження правосуддя»

Сутність американської демократії висловлена в Декларації Незалежності гучною фразою: «Всі люди створені рівними», – й подальшим положенням, «що вони наділені Творцем певними невід’ємними правами, серед яких право на життя, свободу та прагнення щастя».

Конституція не визнає жодних відмінностей між людьми за рівнем їхнього добробуту та за статусом: усі рівні перед законом і всі однаково мають підлягати суду й покаранню, якщо закон порушили. Те саме справедливо й у випадку цивільних суперечок, які стосуються питань власності, правових угод і ділових стосунків. Відкритість судів є однією з життєво важливих гарантій, записаних у Біллі про права.

«...Забезпечення спокою в краї»

Бурхливий процес становлення Сполучених Штатів і неспокій вздовж західного американського кордону переконали американців у необхідності внутрішньої стабільності, яка дала б новій нації змогу розвиватися й розквітати. Сформований Конституцією федеральний уряд мав бути достатньо сильним, аби захистити штати від вторгнення ззовні й від насильства та підриву зсередини. І з 1815 року жодна частина континентальних Сполучених Штатів не зазнала чужоземної агресії. Також уряди штатів виявилися загалом достатньо сильними у спра-

ві підтримання порядку в межах своїх кордонів. Однак за ними стоїть поважна сила федерального уряду, конституційно уповноваженого вживати необхідних заходів заради збереження спокою.

«...Налагодження спільної оборони»

Навіть убезпечивши свою незалежність, у кінці XVIII ст. нова нація постала перед дуже реальними небезпеками, що загрожували з багатьох боків. На західному кордоні поселенці перебували під постійною загрозою від ворожих індіанських племен. На півночі британці ще володіли Канадою, східні провінції якої були переповнені мстивими американськими торі, котрі лишилися лояльними до Британської Корони впродовж Революції. На середньому заході французи володіли величезною територією Луїзіани. На півдні іспанці утримували Флориду, Техас і Мексику. Всі три європейські держави мали колонії в Карибському морі на відстані бойового удару по американському узбережжю. Більше того, європейські країни були втягнені в низку воєн, які поширилися й на Новий Світ.

У ті давні роки конституційна мета налагодження «спільної оборони» вбачалася в освоєнні територій, що лежали безпосередньо за Аппалачами, та в укладенні миру з індіанськими племенами, які населяли цей регіон. Однак невдовзі ситуація змінилася: 1812 року вибухнула війна з Англією, почалися сутички з іспанцями у Флориді й 1846 року

війна з Мексикою, що висвітлювало особливу важливість військової сили.

Зі зростанням економічної та політичної могутності Америки збільшувалась її оборонна міць. Конституція поділяє відповідальність за оборону між законодавчою та виконавчою гілками влади: тільки Конгрес уповноважений оголошувати війну та розподіляти фонди для оборонних потреб, тоді як Президент є головнокомандувачем збройних сил і несе відповідальність за оборону країни.

«...Сприяння загальному добробуту»

Наприкінці Революції Сполучені Штати опинилися в скрутній економічній ситуації. Ресурси країни були виснажені, кредитоспроможність хистка, а паперові гроші нічого не варті. Торгівля та промисловість практично занепали, а штати та уряд по вуха погрузли в боргах. Хоча населенню й не загрожувала голодна смерть, та перспективи економічного розвитку були досить примарними.

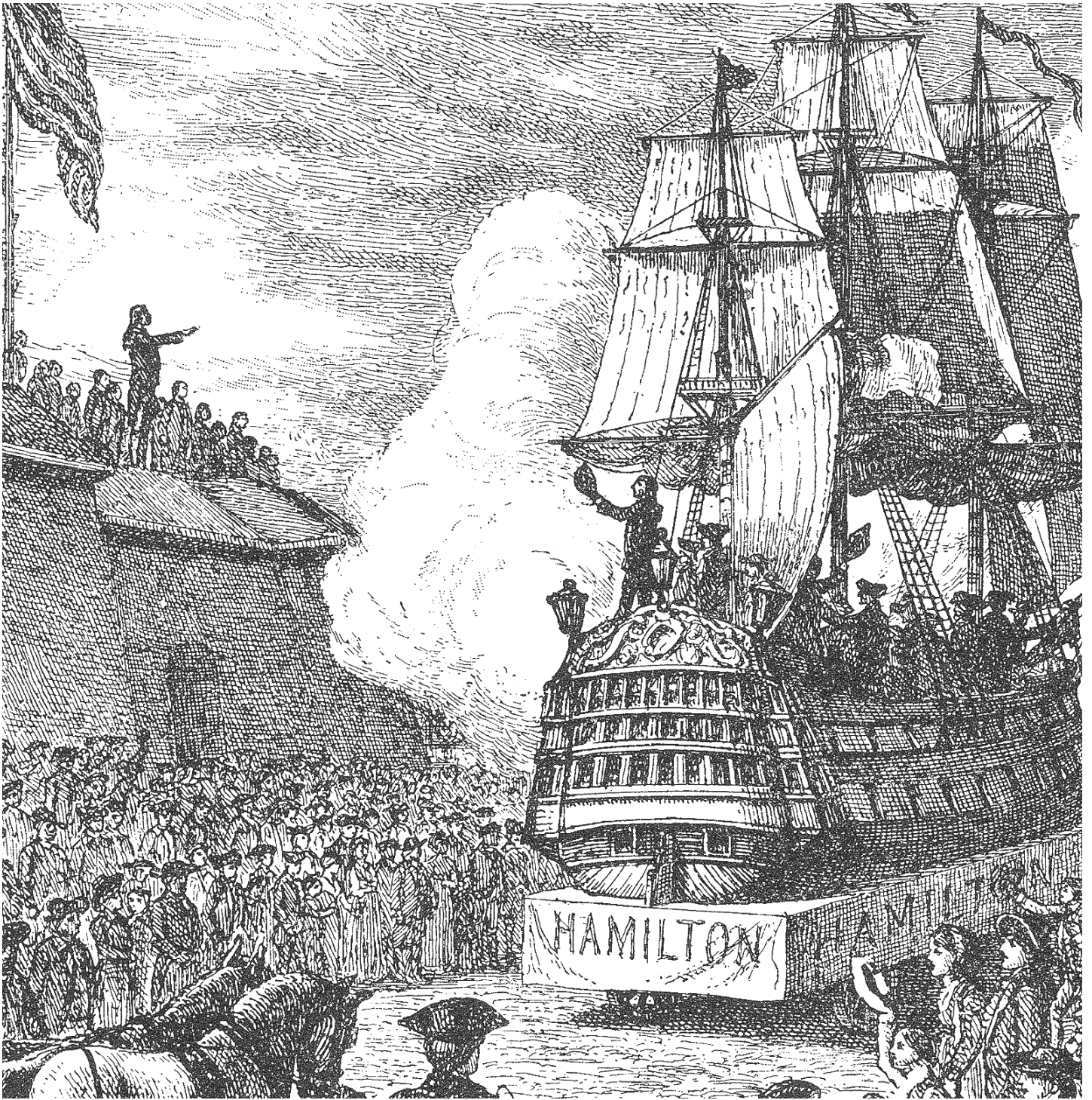
Одне з найперших завдань, яке постало перед новоствореним урядом країни, поставити економіку на міцну основу. Перша стаття Конституції проголошувала, що «Конгрес має право запроваджувати й стягувати податки... сплачувати заборгованості й забезпечувати... загальний добробут Сполучених Штатів».

Повноваження, надані урядові в питаннях оподаткування, дали йому змогу сплатити воєнні борги й

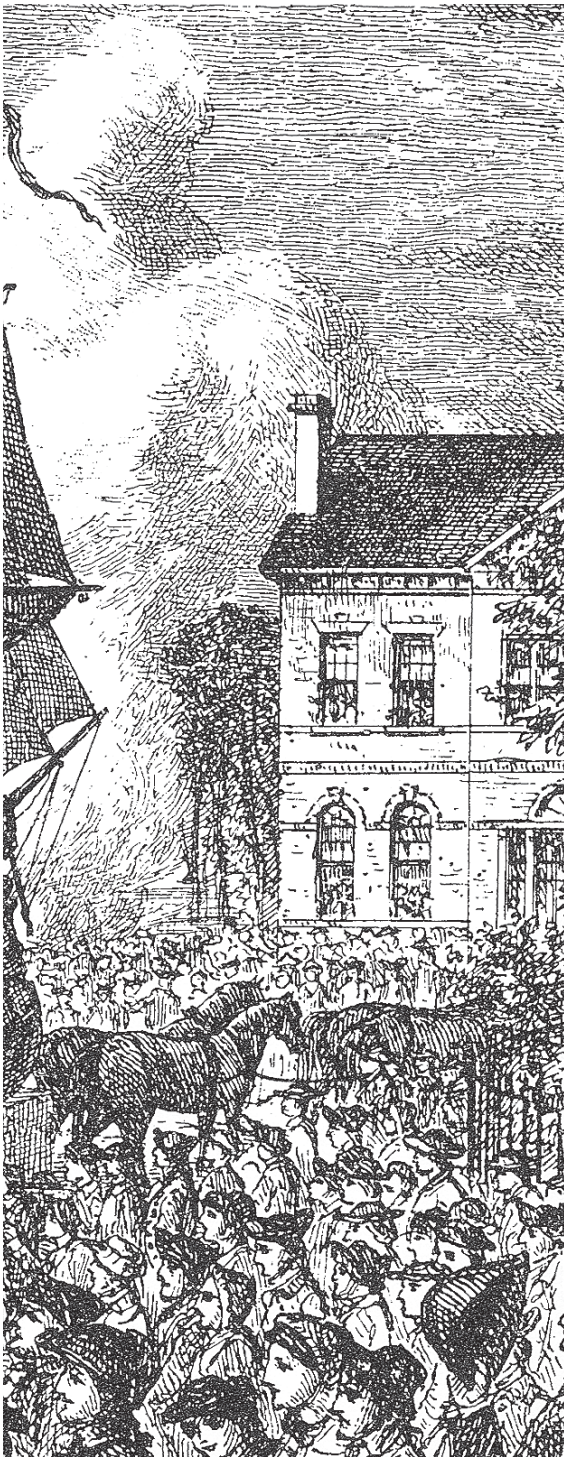
створити реальну основу для національної валюти. Для забезпечення фінансальних інтересів держави було призначено Міністра фінансів, а для налагодження відносин з іншими країнами – державного секретаря. Також було призначено військового міністра, який відповідав за національну оборону, та Генерального прокурора як головного правника федерального уряду. Згодом, із розширенням кордонів країни та ускладненням її економічної системи, сприяння добробуту народу зумовило необхідність запровадження додаткових виконавчих структур.

«...Забезпечення переваг свободи нам і нашим нащадкам»

Наголос на особистій свободі був однією з визначних рис нової американської республіки. Багато американців походили з соціальних верств, які зазнавали політичних чи релігійних утисків, отож вони були сповнені рішучості зберегти свободу в Новому Світі. Творці Конституції при наданні повноважень федеральному урядові з усією уважністю ставились до захисту прав кожної людини, обмежуючи повноваження окремих штатів і держави в цілому. Саме тому американці є вільними у виборі місця проживання, роботи, віросповідання та політичних переконань, а також у зверненні до судів у пошуках справедливості та захисту, коли відчувають посягання на свої права. □



Головною особливістю параду в місті Нью-Йорк на честь прийняття Конституції Сполучених Штатів був корабель на колесах «Гамільтон», який символізував «корабель штату». Александер Гамільтон, автор «Федералістських аркушів», був основним захисником ідеї Конституції в Нью-Йорку.



РОЗДІЛ 2

ТЛУМАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ: «ФЕДЕРАЛІСТСЬКІ АРКУШІ»

*«Та чим є система
державного управління
сама по собі, як
не найвеличнішим
породженням людської
природи?»*

*Джеймс Медісон,
«Федералістські аркуші»,
1787 – 1788 рр.*

Томас Джефферсон, один із батьків-засновників Америки і згодом третій Президент нової держави, писав, що «Федералістські аркуші» були «найкращими з будь-коли написаних... коментарів до принципів системи управління». Для британського філософа XIX ст. Джона Стюарта Мілля «Федераліст», як зазвичай називали збірку із 85-ти коротких статей, був «найповчальнішим з існуючих трактатів про федеральну систему управління». Проникливий французький політолог Алексіс де Токвіль писав 1835 року, що «Федераліст» є «чудовою книжкою, з якою мають бути обізнані державні діячі всіх країн».

Сучасні історики, юристи та політологи сходяться на тому, що «Федераліст» – найважливіша праця з політичної філософії та практики управління серед будь-коли написаних у Сполучених Штатах. Її порівнювали з «Республікою» Платона, «Політикою» Аристотеля, «Левіафаном» Томаса Гоббса. Нею послуговувалися лідери багатьох нових держав Латинської Америки, Азії та Африки при підготовці власних конституцій.

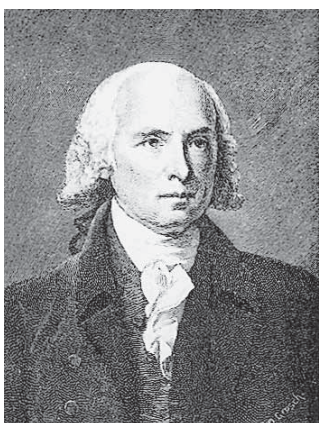
Делегати, котрі підписали 17 вересня 1787 року в Філадельфії пропонування текст Конституції, обумовили, що вона має набути чинності лише після схвалення на ратифікаційних зборах дев'ятьма з 13-ти штатів. Хоча це й не було обумовлено, але негативне голосування бодай одного з ключових штатів – Нью-Йорку чи Вірджинії, з огляду на їхні розміри та впливовість, мог-

ло б завадити всій справі. Делегати і від Нью-Йорку, і від Вірджинії різко розділилися в своєму ставленні до Конституції. А губернатор Нью-Йорку Джордж Клінтон встиг повідомити про своє опозиційне ставлення до неї.

Можна подумати, що така високо оцінена та впливова праця, як «Федералістські аркуші», була зрілим наслідком тривалого наукового та управлінського досвіду. Та насправді цей твір з'явився переважно завдяки двом молодим людям: 32-річному нью-йоркцю Александеру Гамільтону й 36-річному вірджинцю Джеймсу Медісону, які до того ж дуже поспішали, пишучи часом по чотири статті на тиждень. Старший за віком науковець, Джон Джей, згодом обраний Головою Верховного Суду, написав п'ять статей.

Гамільтон, соратник Вашингтона в роки Революції, звернувся до Медісона та Джея з пропозицією пристати до його сміливого задуму. Мета полягала в тому, щоб переконати законодавчі збори штату Нью-Йорк у необхідності ратифікації новоствореної Конституції. Під спільним псевдонімом «Публій» кожен із них повинен був написати до нью-йоркських газет серію листів із тлумаченням та захистом положень Конституції.

Саме Гамільтон був ініціатором усього задуму, визначивши послідовність тем для обговорення й виклавши їх у 51 листі. Та 29 листів Медісона глибше запали в пам'ять завдяки поєднанню в них щирості,



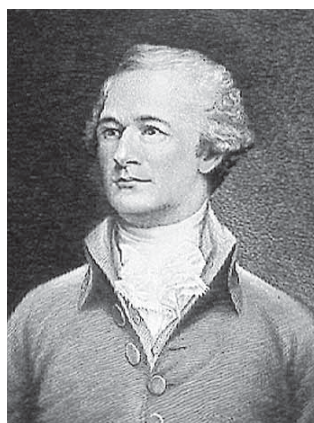
Джеймс Медісон

виваженості та переконливості. Не можна сказати, що саме «Федералістські аркуші», написані з жовтня 1787-го по травень 1788-го, справили вирішальний

вплив на вимушену ратифікацію Конституції штатом Нью-Йорк. Та поза всяким сумнівом, ці статті стали й лишаються найбільш авторитетним коментарем до неї.

Новий тип ФЕДЕРАЛІЗМУ

Першим і найочевиднішим кроком, до якого вдалися автори «Федералістських аркушів», було нове визначення федералізму. Щойно одержавши перемогу в революції проти гніту монархії, колишні американські колоністи не хотіли замінювати її на ще один централізований необмежений режим. З другого боку, із ситуації непевності та дезорганізації часів Договору про Конфедерацію, яка виникла через заздрощі та суперечки між окремими штатами, американці вийшли з усвідомленням необхідності створення сильного загальнодержавного уряду. На багатьох сторінках «Федералістських аркушів» доводилось, що можна досягти нового типу рівноваги, якого досі ніде не існувало. Й справді, «Аркуші» були свого роду рівновагою між загальнодержавними нахилами Гамільтона, який



Александр Гамільтон

обстоював комерційні інтереси портового міста Нью-Йорк, та обачливістю Медісона, який поділяв недовіру багатьох вірджинських фермерів до далекої централь-

ної влади.

Медісон пропонував, щоб замість повної незалежності, проголошеної Договором про Конфедерацію, кожен штат зберігав «місцеву незалежність» у всіх сферах, що не потребують загальнодержавного розгляду. Сам процес ратифікації Конституції, доводив він, символізує принцип федералізму, а не державництва. Він казав: «Схвалення та ратифікація мають бути здійснені самим народом, причому не як сумою індивідів, котрі складають єдину державу, а як спільнотою, що складає окремі штати, до яких ці індивіди належать... Отже, акт прийняття Конституції буде не загальнодержавною, а федеральною дією».

Гамільтон запропонував те, що він назвав «паралелізмом» між урядами штатів і держави. Та наведена ним аналогія з планетами, що обертаються навколо Сонця, зберігаючи при цьому свій особний статус, все ж таки надавала пріоритет центральній владі. Гамільтон і Джей (також із Нью-Йорка) наводили приклади альянсів у Стародавній Греції та сучасній Європі, які неминуче розпада-

лися в періоди криз. Для авторів «Федералістських аркушів», за всіх відмінностей їхніх поглядів, було зрозуміло одне: щоб стати шанованою державою, необхідно передати важливі, але обмежені повноваження центральному урядові. Вони вірили, що цього можна досягти, не руйнуючи самобутність чи автономію окремих штатів.

СТРИМУВАННЯ ТА ПРОТИВАГИ

У «Федералістських аркушах» вперше в політичній літературі міститься ідея стримувань та противаг як засобу обмеження державної влади та запобігання зловживанням з її боку. Ці терміни було вжито переважно в контексті двопалатного законодавства, яке і Гамільтон, і Медісон розглядали як наймогутнішу гілку влади. Згідно з первісним задумом, імовірно неспокійна Палата Представників, що обиралась народом, мала стримуватися й урівноважуватися більш консервативним Сенатом, який обирався законодавчими зборами штатів. (Сімнадцята поправка до Конституції, прийнята 1913 року, змінила це положення, приписавши сенаторів також обирати народним голосуванням). Щоправда, з цього приводу Медісон висловився більш загально, вважаючи, що «уряд має стримуватися урядом», а Гамільтон зауважив, що «демократичні збори мають стримуватися демократичним Сенатом, а обоє – демократичним головним судом».

Гамільтон у своїй найближчій статті (№ 78) захищав право

Верховного Суду контролювати конституційність законів, прийнятих законодавчими органами держави чи окремих штатів. Це історично важливе право «юридичного перегляду», доводив він, є в законодавстві доречним засобом стримування тоді, коли «згубний подих розмежувань може отруїти джерела справедливості». Гамільтон беззастережно відкинув британську систему, яка давала парламентові змогу скасовувати більшістю голосів будь-яке не бажане для нього судове рішення. Навпаки, «справедливі суди слід вважати bastions від законодавчих зазіхань на обмеження Конституції». Лише копіткий і нелегкий процес внесення поправок до Конституції або поступова зміна думки членів Верховного Суду може призвести до оновленого тлумачення Судом цього документа.

Людська природа, система державного управління та права особи

В основі положення про стримування та противаги лежить глибоке розуміння людської природи. Вірячи в такі кращі риси людини, як прагматизм, самодисципліна та чесність, Медісон і Гамільтон також визнавали, що їй притаманні нестриманість почуттів, нетерпимість і жадоба. В знаменитому уривку, після міркувань щодо заходів, які допоможуть зберегти свободу, Медісон писав: «Можливо, те, що можуть знадобитися такі засоби контролю щодо зловживань уряду, є відображенням людської природи. Та чим

є система державного управління сама по собі, як не найвеличнішим породженням людської природи? Якби люди були ангелами, жоден уряд не був би потрібен. Якби ангели були в уряді, жоден внутрішній чи зовнішній контроль над системою управління не був би потрібен. В організації системи управління, яка полягає в керуванні одними людьми іншими, найбільша складність полягає у такому: передусім маємо надати урядові можливість контролювати підопічних, а вже по тому примусити його контролювати самого себе».

В одному з найбільш дивовижних та оригінальних «Федералістських аркушів» (№ 10) Медісон розглянув це подвійне завдання. Його головна думка полягала в необхідності «зламати та контролювати стрімкість розходжень», під чим він розумів політичні партії, котрі розглядав, як величезну загрозу для народного врядування. «Я розумію це так, що певна кількість громадян... згуртована і збуджена якимось спільним імпульсом пристрасті чи інтересу, що є супротивними правам інших громадян або постійним та спільним інтересам суспільства».

Ці пристрасті або інтереси, що загрожують правам інших, можуть мати релігійне, політичне, але найчастіше економічне підґрунтя. Розмежування можуть пролягати між власниками і незаможними, кредиторами і боржниками, між представниками різних форм власності. Медісон писав: «Земельний інтерес,

виробничий інтерес, торговельний інтерес, грошовий інтерес поруч з іншими меншими інтересами природно виникають в цивілізованих націях і ділять їх на різні класи з відповідними думками та поглядами. Регулювання цих різноманітних і антагоністичних інтересів становить найголовніше завдання сучасного законодавства...»

Як може добродесний, раціональний та вільний народ виступати посередником поміж стількома конкурентними вимогами чи угрупованнями, що виникають на їх основі? Оскільки пристрасть чи егоїзм не можна поставити поза законом, то справедлива форма правління повинна мати силу запобігти нав'язуванню волі угруповання, чи то більшості, чи то меншості, що суперечить загальним інтересам народу. Медісон казав, що єдиним захистом від панівного угруповання є республіканська (чи представницька) форма правління, яка сприяє «облагодженню та розширенню думок народу шляхом їх фільтрації через середовище групи обраних громадян».

Та ще важливішим, за Медісоном, було б розширення територіальної та народної основи республіки, що мало статися за загальнодержавного правління, як те передбачала нова Конституція. Він писав: «Оскільки кожен представник обиратиметься більшою кількістю громадян у більшій, а не в меншій республіці, то негідним кандидатам буде значно складніше вдаватися до тих ганебних витівок, які надто час-

то супроводжують вибори... Впливи лідерів угруповань можуть роздмухати полум'я всередині їхнього штату, але не зможуть спричинити пожежу в інших штатах».

Те, до чого закликав Медісон, є принципом плюралізму, який заохочує різноманіття як таке, тобто як утвердження індивідуальних відмінностей, та свободу, а також, що навіть важливіше, який сприяє нейтралізації протиборчих пристрастей та інтересів. Так само, як різноманітність релігійних вірувань у Сполучених Штатах ставить під сумнів можливість утвердження єдиної державної церкви, так і різноманітність штатів у відмінних регіонах і з різними проблемами унеможлиблює загальнодержавну перемогу якогось угруповання чи партії, що вели б підбурюючу діяльність і були потенційно пригноблюючими. Підтвердженням аргументації Медісона може слугувати еволюція найбільших американських політичних партій, які прагнули до більшої поміркованості та ідеологічної незаангажованості, оскільки кожна з них намагається об'єднати безліч різноманітних групових та економічних інтересів.

Розподіл повноважень

Ідея розподілу повноважень між різними гілками влади задля уникнення тиранії з боку влади, сконцентрованої в одних руках, є складовою ланкою більш загального принципу «стримування та протидії». «Федералістські аркуші» бачать ще одну перевагу принципу поділу вла-

ди, а саме: збільшення продуктивності та ефективності системи управління. Різні гілки влади, наділені специфічними функціями, набувають більшого досвіду та пишуться своєю роллю, чого не буває, якщо вони становлять неподільне ціле або ж суттєво перекриваються одна одною.

Якості, що можуть мати вирішальне значення для однієї функції, можуть виявитися зовсім непридатними для іншої. Так, Гамільтон розглядав «енергійність виконання» як рису, важливу для оборони країни, беззастережного застосування законів, захисту власності та свободи особи, які він вважав близько спорідненими правами. З другого боку, не енергійність, а «розважливість і мудрість» є найкращими характеристиками для законодавця, який має заслужити довіру народу й узгодити розмаїття його інтересів.

Відмінності в потребах також є поясненням того, чому виконавча влада має бути зосереджена в руках однієї особи – Президента, адже її розподіл поміж різних високих урядовців може призвести до паралічу й «звести нанівець найважливіші заходи уряду в найкритичніші моменти існування держави». Це означає, що тільки-но законодавчий орган, виражаючи волю народу, втілює своє виважене й широко обговорене рішення в закон, виконавча влада має неухильно цей закон виконувати, не зважаючи на жодні корпоративні інтереси і не переслідуючи власних інтересів. У разі нападу іншої держави виконавча вла-

да повинна мати досить сили та енергії, щоб дати негайну й нищівну відсіч. Що ж до судової влади, то їй необхідні інші якості: не виконавча енергійність та розпорядливість і не чутливість законодавця до народних уболівань та готовність до компромісу, а «недоторканність і виваженість». Маючи позиттєве призначення на посади, судді вільні від тиску з боку народу, виконавчої чи законодавчої влади.

Одвічні питання політики

Знайти в «Федералістських аркушах» такі міркування про систему державного управління, суспільство, свободу, тиранію та природу політичного діяча, які б запали в пам'ять, досить непросто. Багато які зі статей застаріли, повторюють

одна одну чи архаїчні за стилем. Їхні автори не мали ані часу, ані наміру викласти свої думки у впорядкованій та узагальненій формі. Та все ж таки «Федералістські аркуші» лишаються незамінними для кожного, хто серйозно зацікавлений одвічними питаннями політичної теорії та практики, піднятих Гамільтоном та Медісоном. «Ніколи американське перо не давало таких промовистих, переконливих та повчальних відповідей», – писав визначний політичний історик ХХ ст. Клінтон Россітор. І далі: «Основна тема «Федераліста» така: немає щастя без свободи, свободи – без самоврядування, самоврядування – без конституційності, конституційності – без моралі, й жодного із цих благ – без стабільності та порядку». □



Білий Дім



РОЗДІЛ 3

ВИКОНАВЧА ГІЛКА: ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА

*«Глава уряду одержує всю
свою владу від народу... »
Авраам Лінкольн,
Перша інаугураційна
промова, 1861 р.*

За тих часів, коли всі великі європейські держави мали своїх спадкових монархів, сама ідея існування президента з обмеженим строком перебування на посаді видавалася революційною. Та Конституція, прийнята 1787 року, надала Президентові виконавчу владу, й так це лишається і донині. Конституція передбачає також вибори Віце-президента, який має обійняти президентську посаду в разі смерті Президента, його відставки чи неспроможності виконувати обов'язки. Хоча Конституція досить докладно розтлумачує обов'язки та повноваження Президента, вона не делегує якихось особливих виконавчих повноважень Віце-президентові, 14-ти членам Кабінету міністрів (сформованого головами федеральних міністерств) чи іншим федеральним урядовцям.

Запровадження сильної унітарної президентської влади призвело до суперечки на Конституційних зборах. Деякі штати вже мали досвід із виконавчими радами, що складалися з кількох осіб; цієї системи вже протягом кількох років з великим успіхом дотримувалися швейцарці. Делегат Бенджамін Франклін наполягав на прийнятті подібної системи Сполученими Штатами. Крім того, чимало делегатів і досі не могли позбутися болю, спричиненого надуживаннями виконавчої влади, що була зосереджена в руках Британської Корони, тому вони остерігалися сильного президентства. Однак прихильники єдиного Президента, який має діяти за умов стримувань і противаг, здобули тоді перемогу.

Конституція вимагає, щоб Президент був громадянином Америки, народженим у Сполучених Штатах і не молодшим за 35 років. Кандидатів на посаду Президента висувують політичні партії за кілька місяців до президентських виборів. Вибори проводяться щочотири роки (в роки, які діляться на 4 без остачі) першого вівторка після першого понеділка листопада. Двадцять друга поправка, ратифікована 1951 року, обмежує тривалість президентства двома строками.

Віце-президент виконує свої обов'язки одночасно з Президентом. Крім права наступництва Президента, Віце-президентові надано право головувати в Сенаті. Двадцять п'ята поправка, прийнята 1967 року, уточнює процес переходу влади до Віце-президента. Вона визначає особливі умови, за яких Віце-президент уповноважується перебрати посаду Президента, якщо останній виявиться неспроможним виконувати свої обов'язки. Вона також передбачає повернення Президента на посаду після його одужання. Крім цього, поправка дає Президентові змогу призначати, за згодою Конгресу, Віце-президента, якщо друга в державі посада стане вакантною.

Конституція надає Конгресові повноваження визначати послідовність обіймання посади Президента урядовцями, рангом нижчими від Віце-президента. На сьогодні, якщо і Президент, і Віце-президент залишають свої посади, то президентську владу перебирає спікер Палати Представників. За ним іде Голова

Сенату (сенатор, обраний цим органом, щоб головувати у ньому на час відсутності Віце-президента), далі – члени уряду за визначеним порядком.

Місцем перебування уряду є місто Вашингтон (округ Колумбія) – федеральний анклав між штатами Меріленд і Вірджинія на східному узбережжі. Там і розташований Білий Дім – місце, де живе Президент і де розміщений його робочий кабінет.

Спосіб обрання Президента призначений лише американській системі. Хоча імена кандидатів зазначені у виборчих бюлетенях, громадяни формально не голосують безпосередньо за Президента і Віце-президента. Натомість виборці кожного штату обирають склад президентських «виборників», чисельність якого дорівнює кількості сенаторів та представників відповідного штату в Конгресі. Кандидат, який зібрав найбільшу кількість голосів у штаті, здобуває голоси всіх виборників цього штату.

Виборники усіх 50 штатів та округу Колумбія (всього 538 осіб) становлять орган, відомий як Колегія виборників. Згідно з Конституцією, ця Колегія ніколи не збирається як цілісний орган. Натомість одразу після виборів виборники кожного штату збираються в своїх столицях і віддають голоси за того з кандидатів, який в їхньому штаті здобув найбільшу кількість голосів виборців. Для успішного здобуття посади Президента кандидат має зібрати 270 голосів виборників із 538 можливих. У Конституції обу-

мовлено, що якщо жоден із кандидатів не набере більшості голосів, рішення має приймати Палата Представників, причому всі представники від одного штату розглядаються як одна одиниця. Отже, у цьому випадку кожен штат, а також округ Колумбія мають лише один голос.

Чотирирічний строк перебування Президента на посаді починається 20 січня (перенесено з березня на цю дату Дванадцятую поправкою, ратифікованою 1913 року) після листопадових виборів. Президент розпочинає виконання своїх офіційних обов'язків з інаугураційної церемонії, що традиційно поводитьися на сходах Капітолію США, де засідає Конгрес. Президент публічно приймає присягу; розпорядником цієї церемонії, за традицією, виступає Голова Верховного Суду. Слова присяги затверджені в статті II Конституції: «Урочисто присягаю (чи урочисто заявляю), що чесно виконуватиму обов'язки Президента Сполучених Штатів і, докладаючи максимум зусиль, охоронятиму, захищатиму та підтримуватиму Конституцію Сполучених Штатів». Після церемонії складення присяги новий Президент звертається до народу з інаугураційною промовою, в якій окреслює напрями та плани діяльності своєї Адміністрації.

Повноваження Президента

Посада Президента Сполучених Штатів Америки – одна з найбільш наділених владними повноваженнями у світі. Президент, як сказано в

Продовження на стор. 43

ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА

Строк перебування на посаді: Президент обирається народом через Колегію виборників на чотирирічний строк, але не більше як на два строки.

Платня: 400 000 американських доларів на рік, станом на 20 січня 2001 р.

Інаугурація: 20 січня після листопадових загальних виборів.

Необхідні умови: громадянин Америки, народжений у США, віком не молодший за 35 років, який щонайменше 14 останніх років проживав у Сполучених Штатах.

Головний обов'язок: захищати Конституцію та втілювати в життя закони, прийняті Конгресом.

Інші повноваження: подавати законодавчі пропозиції до Конгресу; скликати спеціальні сесії Конгресу; доповідати перед Конгресом; підписувати чи накладати вето на законопроекти; призначати федеральних суддів; призначати керівників федеральних департаментів та агентств, а також інших чільних федеральних урядовців; призначати представників держави в інших країнах; підтримувати офіційні стосунки з іноземними державами; виконувати обов'язки головнокомандувача збройних сил; надавати помилування державним злочинцям.



Президент Джордж Буш проголошує природоохоронну ініціативу в головній залі НАСА (Національного космічного агентства), 1992 рік.

Конституції, повинен «забезпечувати точне виконання законів». Задля здійснення цього відповідального обов'язку він очолює виконавчу гілку федерального уряду – величезну організацію чисельністю близько 4 мільйонів осіб включно з 1 мільйоном військових дійсної служби. Крім того, Президент наділений важливими законодавчими та судовими повноваженнями.

Виконавчі повноваження

У межах виконавчої гілки влади Президент має широкі повноваження щодо управління загальнодер-

жавними справами й роботою федерального уряду. Президент може видавати укази, постанови й інструкції, які іменуються виконавчими указами і є обов'язковими до виконання федеральними органами, але не вимагають схвалення Конгресом. Як головнокомандувач збройних сил Сполучених Штатів Президент може оголосити призов на федеральну службу підрозділів Національної гвардії штатів. У часи війни чи загрози державній безпеці Конгрес може надати Президентові повноваження щодо управління господарством країни та захисту безпеки Сполучених Штатів.

Президент призначає, а Сенат затверджує керівників усіх виконавчих міністерств і відомств, а також сотні інших федеральних урядовців вищої ланки. Однак значна частина федеральних службовців відбирається за посередництва системи Цивільної служби, де висування та призначення на посади ґрунтується на здібностях і досвіді особи.

Законодавчі повноваження

Незважаючи на конституційне положення про те, що «всі повноваження законодавчої влади» мають бути надані Конгресові, Президент як головний творець державної політики відіграє вельми важливу законодавчу роль. Президент може накласти вето на будь-який законопроект, схвалений Конгресом, і якщо дві третини членів кожної з палат не проголосують за скасування цього вето, законопроект не стане законом.



Президент Білл Клінтон в оточенні членів Конгресу Сполучених Штатів ставить підпис під законодавчим актом про вищу освіту, 1998 рік.

Багато законів, які приймає Конгрес, підготовлені за ініціативою виконавчої влади. В своїх щорічних та особливих посланнях до Конгресу Президент може пропонувати такі законодавчі акти, які видаються йому за необхідні. Якщо Конгрес оголосить перерву в своїх засіданнях, так і не розглянувши ці пропозиції, Президент має право скликати спеціальну сесію Конгресу. Та, поза цими офіційними повноваженнями, Президент як голова політичної партії і головний виконавчий урядовець американського уряду посідає позицію, яка дає йому змогу впливати на громадську думку, а через неї – і на законодавчий процес у Конгресі.

Для покращення робочих контактів із Конгресом президенти останнім часом створили при Білому Домі Комісію із зв'язків з Конгресом. Помічники Президента тримають

руку на пульсі всіх важливих законодавчих дій і намагаються переконати senatorів та представників від обох партій у доцільності підтримки політики президентської Адміністрації.

Судові повноваження

Серед конституційних повноважень Президента є право призначати на ключові державні посади. Федеральні суд-

ді, що призначаються Президентом із членами Верховного Суду включно, підлягають затвердженню Сенатом. Ще одне важливе повноваження Президента: оголошувати повну чи часткову амністію будь-кому, засудженому за порушення



Зустріч Президента Рональда Рейгана з Сандрою Дей О'Коннор, першою жінкою – членом Верховного Суду США, після її обрання, 1981 рік.

федерального закону, за винятком випадку імпічменту. До повноваження оголошувати амністію згодом було додано право скорочувати строки ув'язнення та зменшувати штрафи.

Повноваження в міжнародних справах

Згідно з Конституцією, Президент є федеральним урядовцем, який несе найбільшу відповідальність за відносини Сполучених Штатів з іноземними державами. Президент призначає послів, посланників і консулів (які мають бути затверджені Сенатом) і приймає іноземних послів та інших державних діячів. Разом із Державним секретарем Президент підтримує всі офіційні контакти з іноземними урядами. При нагоді Президент може брати участь у зустрічах у верхах, на які збираються керівники держав, щоб

безпосередньо порадитися один з одним. Так, Президент Вудро Вільсон очолював американську делегацію на Паризькій конференції наприкінці Першої світової війни; Президент Франклін Д. Рузвельт зустрічався з керівниками держав-союзниць під час Другої світової війни. І після цього кожен Президент сідав за стіл переговорів із світовими лідерами, аби обговорити економічні й політичні проблеми та досягти дво- й багатосторонніх угод.

За посередництвом Державного Департаменту Президент відповідає за безпеку американських громадян за кордоном та іноземних громадян у Сполучених Штатах. Президент вирішує, визнати чи не визнати нові держави та нові уряди, а також укладає з іншими державами договори, які набувають чинності у Сполучених Штатах після їх схвалення в Сенаті двома третинами голосів. Президент може укласти також «виконавчі угоди» з іноземними країнами, які не підлягають затвердженню Сенатом.

ОБМЕЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТСЬКОЇ ВЛАДИ

Політичні аналітики, зважаючи на широкий спектр президентських повноважень і обов'язків, поряд із значною присутністю Президента на національній та міжнародній аренах, неодноразово акцентували увагу на надмірності цих повноважень. Дехто навіть говорив



Президент Джиммі Картер проводить щотижневу нараду-сніданок зі своїми головними радниками з міжнародних справ, 1980 рік.

про «імперське президентство», маючи на увазі розширену роль посади Президента, якої вона набула за часів президентства Франкліна Д. Рузвельта.

Однією з перших суворих реалій, що постає перед новообраним Президентом, є успадкована бюрократична структура, керувати якою та змінювати напрями діяльності якої виявляється вкрай тяжко. Президент призначає на державні посади лише 3000 осіб із тримільйонної армії цивільних урядовців.

Президент виявляє, що урядова машина часто працює, не реагуючи на його втручання, так вона чинила за попередніх адміністрацій і так вона чинитиме в майбутньому. Нові президенти одразу стикаються із завалами не виконаних попередньою адміністрацією завдань. Вони успадковують бюджет, сформований і затверджений задовго до їхнього вступу на посаду Президента, а з ним і великі витратні програми (як-от: пільги ветеранам, виплати із соціального забезпечення, медичне страхування людей похилого віку), затверджені законом. У галузі закордонних справ президенти мусять рахуватися з договорами та неформальними угодами, укладеними їхніми попередниками.

Тільки-но минає щаслива ейфорія післявиборчого «медового місяця», новообраний Президент виявляє, що Конгрес став менше налаштованим на співпрацю, а преса – більш критичною. Президент змушений вступати хоча б у тимчасовий альянс з представниками різно-

манітних, часто антагоністичних інтересів – економічних, географічних, етнічних та ідеологічних. Компроміси з Конгресом необхідно виборювати задля прийняття деяких законопроектів. «Дуже легко провалити будь-який законопроект у Конгресі, – нарікав свого часу Джон Ф. Кеннеді. – А от проштовхнути його значно тяжче».

Незважаючи на такі стримуючі фактори, кожен Президент досягає принаймні деяких своїх законодавчих цілей і шляхом накладання вето запобігає прийняттю законів, які, на його думку, не вповні відповідають інтересам нації. Влада Президента в питаннях війни та миру, включаючи укладення договорів, є дійсно значною. Більше того, Президент може скористатися своїм унікальним становищем для проголошення ідей та пропагування політичних рішень, які мають більше шансів оволодіти думками громадськості, ніж ідеї його політичних супротивників. Президент Теодор Рузвельт назвав цей аспект президентства «першокласною трибуною», бо якщо Президент порушує якесь питання, воно неодмінно стає предметом публічного обговорення. Влада та вплив Президента, може, й обмежені, але і в такому вигляді вони більші, ніж у будь-кого з американців, байдуже, чи обіймає той якусь державну посаду, чи ні.

Виконавчі департаменти (міністерства)

Повсякденне втілення в життя та дія федеральних законів належить

до компетенції різних виконавчих міністерств, створених Конгресом для ведення специфічних державних та міжнародних справ. Керівники 14 міністерств, призначених Президентом і затверджених Сенатом, становлять колегію радників, відому як «Кабінет» Президента. Крім міністерств, існує багато штатних організацій, які згруповані у Виконавче управління Президента США. До нього входять штатні працівники Білого Дому, Рада державної безпеки, Адміністративно-бюджетне управління, Рада економічних консультантів, Бюро представника торгівлі США та Управління науки і техніки.

Конституція не містить положення про Кабінет Президента. Вона передбачає, що Президент може зажадати письмової думки від керівника будь-якого виконавчого департаменту з приводу будь-якого питання, що перебуває в межах його компетенції, але вона не перелічує ці департаменти і не визначає коло їхніх обов'язків. Так само Конституція не визначає особливих якостей, необхідних для того, аби посісти посаду в Кабінеті.

Кабінет виник поза Конституцією, з огляду на практичні потреби, адже навіть за часів Джорджа Вашингтона, першого Президента держави, неможливо було виконувати президентські обов'язки без порад і допомоги. Кабінет є таким, яким його створює кожен конкретний Президент. Деякі президенти дуже покладалися на поради Кабінету, інші тільки трохи, а деякі

практично ігнорували його. Та незважаючи на те, виконують члени Кабінету функцію радників чи ні, вони несуть відповідальність за керівництво діями уряду в окремих галузях.

Кожне міністерство має тисячі службовців та офісів, розкиданих по всій країні і в самому Вашингтоні. Міністерства складаються з відділень, бюро, управлінь та служб, кожен із підрозділів має специфічні обов'язки.

Міністерство сільського господарства

Міністерство сільського господарства (USDA) надає підтримку сільськогосподарському виробництву, гарантуючи справедливі ціни та сталі ринки виробникам і споживачам, працює над зростанням та підтриманням прибутків фермерів і допомагає розвивати та розширювати ринки збуту сільськогосподарської продукції за кордоном. Міністерство намагається зменшити бідність, голод і недоїдання, випускаючи харчові купони для незаможних, спонсуючи освітні програми здорового харчування та здійснюючи інші програми харчової допомоги, особливо для дітей, майбутніх матерів і літніх людей. Воно підтримує природний потенціал країни, допомагаючи землевласникам в справі захисту ґрунтів, вод, лісів та інших природних ресурсів.

Міністерство керує програмами розвитку сільськогосподарських районів, кредитування та захисту довілля, які спрямовані на втілення

Продовження на стор. 50

КАБІНЕТ

На чолі усіх міністерств (департаментів) стоять міністри (секретарі), за винятком Міністерства юстиції, яке очолює Генеральний прокурор.

Державний Департамент (Міністерство іноземних справ): створено 1789 р.

Міністерство внутрішніх справ: створено 1849 р.

Міністерство енергетики: створено 1977 р.

Міністерство житлового забезпечення та міського розвитку: створено 1965 р.

Міністерство оборони: об'єднано 1947 р. Міністерство оборони було створено шляхом об'єднання Військового міністерства (засновано 1789 р.), Міністерства військово-морських сил (засновано 1789 р.) та Міністерства військово-повітряних сил (засновано 1947 р.). Міністр оборони є членом Кабінету, а міністри міністерств сухопутних, військово-морських та військово-повітряних сил – ні.

Міністерство освіти: створено 1979 р. Раніше воно було частиною Міністерства здоров'я, освіти та соціального забезпечення.

Міністерство охорони здоров'я та соціальних послуг: створено 1979 р., коли Міністерство здоров'я, освіти та соціального забезпечення (створене 1953 р.) розділилося на окремі установи.

Міністерство праці: створено 1913 р.

Міністерство сільського господарства: створено 1862 р.

Міністерство торгівлі: створено 1903 р. Міністерство торгівлі та праці розділилося на два окремі міністерства 1913 р.

Міністерство транспорту: створено 1966 р.

Міністерство у справах ветеранів: створено 1989 р., коли Адміністрація у справах ветеранів набула статусу міністерства Кабінету.

Міністерство фінансів: створено 1789 р.

Міністерство юстиції: створено 1870 р. З 1789-го до 1870 р. Генеральний прокурор був членом Кабінету, але Міністерство не очолював.



Вівці, загнані для підрахунку та зважування в загін на експериментальній станції вівчарства Міністерства сільського господарства США поблизу Дюбуа, штат Айдаго.

в життя політики національного зростання. Воно проводить також наукові та технологічні дослідження в усіх галузях сільського господарства. Через свої інспекції та служби з контролю якості Міністерство забезпечує дотримання стандартної якості харчових продуктів, які надходять у продаж. Сільськогосподарська дослідницька служба USDA працює над пошуком рішень сільськогосподарських проблем, що мають пріоритетне загальнонаціональне значення, а також утримує Національну сільськогосподарську бібліотеку для поширен-

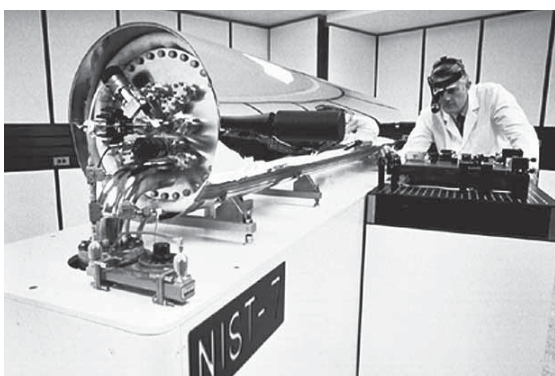
ня інформації серед широкого кола користувачів – від науковців до широкого загалу.

Закордонна сільськогосподарська служба Міністерства призначена для сприяння експорту та надання послуг сільському господарству США. Вона має спеціалістів за кордоном, які роблять огляди зарубіжного сільського господарства для потреб американських фермерів і бізнесменів. Лісова служба США, підрозділ Міністерства, відає широкою мережею державних лісів та територій з незайманою природою.

Міністерство торгівлі

Міністерство торгівлі призначене для сприяння міжнародній торгівлі держави, її економічному зростанню та технологічному прогресу. Воно надає допомогу й інформацію, спрямовану на підвищення конкурентоздатності Сполучених Штатів на світовому ринку, провадить програми зі створення нових робочих місць і зі стимулювання підприємств, власниками яких є представники меншин, забезпечує статистичною, економічною та демографічною інформацією фахівців з бізнесового та державного планування.

Міністерство має багато різних підрозділів. Наприклад, Національний інститут стандартів і технологій сприяє економічному зростанню, розробляючи та впроваджуючи в індустрію нові технології, стандарти та техніку вимірювань. Національне управління з питань океану й атмосфери, до якого входить Національна служба погоди, працює над по-



Дейв Глейз, один із творців атомного годинника, перевіряє пристрій в Національному інституті стандартів і технологій Міністерства торгівлі в Боулдері, штат Колорадо. Годинник відлічує час, надзвичайно точно фіксуючи вібрацію атомів.

глибленням розуміння природного середовища та над збереженням прибережних і морських ресурсів держави. Бюро патентів та торговельних марок дбає про науковий прогрес і прикладне мистецтво, зберігаючи за авторами та винахідниками виняткове право на їхні твори та відкриття. Національне управління в справах телекомунікацій та інформації надає Президентові поради з питань телекомунікаційної політики й працює над прискоренням впровадження нововведень, заохоченням конкуренції, створенням робочих місць, а також наданням телекомунікаційних послуг вищої якості за нижчими тарифами.

Міністерство оборони

Розміщене в Пентагоні, одному з найбільших у світі офісних будинків, Міністерство оборони (DoD) відповідає за всі справи, що стосуються військової безпеки держави. Воно керує збройними силами Сполучених Штатів Америки, де на дійсній службі перебуває близько 1 мільйона чоловіків і жінок. У випадку надзвичайного стану до них додається ще 1,5 мільйона членів державного резерву, відомого як Національна гвардія. Крім того, близько 730 000 цивільних службовців працює на Міністерство оборони в таких галузях, як дослідження, розвідувальні комунікації, картографія та міжнародна безпека. Національне управління безпеки, яке координує, скеровує та проводить вельми специфічні розвідувальні операції на підтримку дій



Тодішній Міністр оборони Вільям Дж. Перрі вручає диплом випускникові Військової академії США у Вест-Пойнті, штат Нью-Йорк, 1996 рік.

американського уряду, також підпорядковано Міністрові оборони.

Міністерство керує окремими військовими міністерствами сухопутних сил, військово-морських сил, корпусу морської піхоти та військово-повітряних сил, а також чотирма військовими академіями, Національним військовим коледжем, Об'єднаним комітетом начальників штабів і кількома спеціалізованими бойовими підрозділами. DoD утримує збройні сили за кордоном для виконання договірних зобов'язань, захисту віддалених районів держави та торгівлі, забезпечення бойових повітряних підрозділів і сил підтримки. До невійськових обов'язків Міністерства належать: контроль ситуацій із повеннями, освоєння ресурсів океану та управління резервами нафти.

Міністерство освіти

Оскільки в системі освіти США за навчальні заклади несуть відповідальність переважно місцеві органи, Міністерство освіти здійснює загальнодержавне керівництво щодо розв'язання принципів питань американської освіти. Воно слугує банком інформації, надаючи допомогу освітянам на державному та місцевому рівнях задля удосконалення їхніх шкіл. Міністерство роз-

робляє й провадить політику державних програм допомоги освіті, включаючи програми надання учнівських позик, програми для фізично неповноцінних і недієздатних учнів, а також канікулярні програми.

У 1990-х роках Міністерство освіти зосереджувалося на таких проблемах, як піднесення освітнього рівня всіх учнів, поліпшення рівня



Діти працюють у класній кімнаті державної середньої школи міста Нью-Йорк.

викладання, залучення батьків і сімей до процесу навчання дітей, безпека, дисципліна та відсутність наркотиків у школах, посилення зв'язків між школою та виробництвом, розширення доступності фінансової допомоги, спрямованої на відвідування учнями коледжів та набуття ними професійних навичок, а також допомога всім учням у справі набуття технологічної грамотності.

Міністерство енергетики

Зростаюче занепокоєння щодо енергетичних проблем країни в 1970-х роках спонукало Конгрес створити Міністерство енергетики (DOE). Міністерство перебрало на себе функції кількох урядових управлінь, які вже працювали в цій галузі. Штатні управління в структурі DOE несуть відповідальність за дослідження, розвиток і демонстрацію енергетичних технологій, енергозбереження, використання ядерної енергії за мирних і воєнних умов, регулювання виробництва та використання енергії, ціноутворення та розподіл нафти, а також за централізовану програму збору та аналізу даних з енергетики.

Міністерство енергетики захищає довкілля, встановлюючи норми забруднення з метою зменшення шкідливих наслідків від виробництва енергії. Наприклад, DOE провадить дослідження стану навколишнього середовища та здоров'я населення, зокрема вивчає забруднюючі речовини, пов'язані з енергетикою, та їхній вплив на живі організми.

Міністерство охорони здоров'я та соціальних послуг

Міністерство охорони здоров'я та соціальних послуг (HHS), яке веде близько 300 програм, чи не найбільше серед усіх федеральних управлінь пов'язане з повсякденним життям американців. Його найпотужніший підрозділ – Фінансове управління медичної допомоги – опікується державною програмою страхування здоров'я літніх людей (програма «Медікер») і програмою безкоштовної та пільгової медичної допомоги (програма «Медікейд»), за посередництвом яких кожен п'ятий американець покриває свої витрати на здоров'я. «Медікер» забезпечує медичне страхування для 30 мільйонів людей похилого віку та із вадами здоров'я. «Медікейд», яка є спільною програмою держави та штатів, забезпечує покриття медичних витрат 31 мільйону осіб з низькими доходами, з 15 мільйонами дітей включно.

HHS керує також Національним інститутом з проблем здоров'я (NIH) – провідною в світі медичною дослідницькою установою, підтримуючи близько 30 000 наукових проектів з дослідження таких хвороб, як рак, хвороба Альцгеймера, діабет, артрит, серцеві хвороби та СНІД. Інші управління дбають про безпечність та ефективність медикаментів та харчових продуктів для людей, вживають запобіжних заходів від спалахів інфекційних хвороб, надають послуги з охорони здоров'я американським індіанцям й аборигенам Аляски, а також допомагають



Д-р Тереза Фем, фахівець з генної медицини, розмовляє з пацієнткою в Центрі реабілітації Лос-Анджелеса, штат Каліфорнія.

покращити якість та доступність попереджувальних заходів щодо зловживань медичними препаратами і речовинами, реабілітаційного лікування та надання послуг розумово хворим людям.

Міністерство житлового забезпечення та міського розвитку

Міністерство житлового забезпечення та міського розвитку (HUD) керує програмами, які сприяють розвитку громад і забезпеченню народу доступним житлом. Справедливі закони з питань житла, що їх втілює в життя HUD, розроблені

заради створення умов для придбання окремими особами та родинами житла, при цьому без будь-якої дискримінації. Міністерство здійснює програми страхування іпотечної заборгованості, що допомагає родинам стати домовласниками, та програму надання рентних субсидій для родин із низькими прибутками, які без цього не мали б змоги придбати достойне житло. Крім того, воно займається програмами з оздоровлення соціального середовища громад, з охорони міських центрів від занепаду, зі сприяння створенню нових громад. HUD також захищає покупця на житловому ринку і заохочує програми з розвитку житлобудівної галузі.

Міністерство внутрішніх справ

Як головне природоохоронне управління держави, Міністерство внутрішніх справ відповідає за більшість земель федерального підпорядкування та природні ресурси Сполучених Штатів. Службі охорони риб та живої природи США підпорядковується 500 заповідників, 37 водно-болотяних угідь з природоохоронним статусом, 65 нерестилищ риби національного значення, а також мережа агентств із нагляду за природоохоронним законодавством. Управління національних парків опікується більше ніж 370 національними парками та пам'ятками, естетично привабливими парковими автомагістралями, берегами річок, морськими узбережжями, зонами відпочинку та історичними місцями, охороняючи які, воно зберігає при-

родну та культурну спадщину Америки.

Через Бюро землекористування Міністерство здійснює догляд за землею та її ресурсами – від рослинності на пасовищах та зон відпочинку до виробництва деревини та нафти. Цим доглядом охоплено мільйони гектарів державних земель, розташованих головним чином на Заході. Управління меліорації розпоряджається незначними водними ресурсами в напівпустельних західних районах Сполучених Штатів. Міністерство регулює гірничовидобувну промисловість у США, оцінює запаси мінеральних ресурсів і несе основну відповідальність за захист та охорону природних ресурсів, якими користуються в резерваціях американські індіанці та корінне населення Аляски. Поза американським континентом Міністерство координує федеральну політику на таких територіях США, як Вірджинські острови, Гуам, Американське Самоа, Північні Маріанські острови, а також забезпечує фінансування розвитку островів Маршалла, Федеративних Штатів Мікронезії та Палау.

Міністерство юстиції

Міністерство юстиції представляє уряд Сполучених Штатів при вирішенні правових питань і в судах, надаючи на прохання Президента й керівників міністерств юридичні поради та консультації. Міністерство юстиції очолює Генеральний прокурор Сполучених Штатів – головний правник федерального уряду. Феде-



Патрульні агенти Управління з боротьби з наркотиками (DEA) під час зустрічі з Мішель Леонгарт, спеціальним агентом – керівником штаб-квартири DEA в Сан-Франциско, штат Каліфорнія.

ральне бюро розслідувань (FBI), що входить до складу Міністерства юстиції, є головним правоохоронним органом, який займається державними злочинами, а Служба імміграції та натуралізації провадить в життя імміграційне законодавство. Крупним підрозділом Міністерства є Управління з боротьби з наркотиками (DEA), яке реалізує закони про боротьбу з наркотиками та іншими речовинами, що підлягають контролю, а також виявляє основні протизаконні організації з їх збуту.

Міністерство юстиції також надає допомогу місцевим силам поліції. Крім того, воно направляє діяльність окружних прокурорів та керівників поліційних відділків по всій країні, здійснює нагляд за федеральними в'язницями та іншими виправними закладами, розглядає прохання про надання амністій та скорочення строку перебування під вартою та доповідає про них Прези-

дентові. Міністерство юстиції пов'язано також з Інтерполом – міжнародною організацією кримінальної поліції, відповідальною за взаємодопомогу правоохоронних органів 176-ти країн світу.

Міністерство праці

Міністерство праці забезпечує добробут осіб, що працюють у Сполучених Штатах за наймом, допомагає покращити умови праці та налагодити добрі стосунки між працівниками та керівниками. Воно втілює в життя федеральні закони про працю через такі свої підрозділи, як Управління з охорони праці та здоров'я працівників, Управління з норм праці та Управління з безпеки та здоров'я гірників. Закони гарантують право працівників на безпечні та здорові умови праці, погодинну оплату та надбавки за понаднормову працю, свободу від дискримінації при наймі на роботу, страхування на випадок безробіття та компенсацію в зв'язку з виробничим травматизмом. Міністерство також захищає права працівників на пенсійне забезпечення, спонсорує програми перекваліфікації й допомагає людям у пошуках роботи. Бюро трудової статистики Міністерства наглядає за змінами ситуації зайнятості, цін та інших показників національної економіки й надає інформацію про ці зміни. Серед тих, хто шукає роботу, особливу увагу Міністерство приділяє працівникам похилого віку, молоді, представникам меншин, жінкам та людям із вадами здоров'я.

Державний Департамент

Державний Департамент є радником Президента, він несе загальну відповідальність за формування та втілення в життя зовнішньої політики Сполучених Штатів. Це міністерство визначає інтереси Америки за кордоном, дає рекомендації щодо поточної політики та на віддалену перспективу, здійснює необхідні кроки задля втілення виробленої політики. Воно підтримує контакти та відносини між Сполученими Штатами та іноземними державами, дає поради Президентові щодо визнання нових країн світу та урядів, укладає договори й угоди з іншими державами й виступає від імені Сполучених Штатів в Організації Об'єднаних Націй та інших великих міжнародних організаціях. Держдепартамент утримує більше ніж 250 дипломатичних та консульських представництв у всьому світі. 1999 року до його структури було включено Комітет з контролю над озброєнням США, Агентство із розброєння та Інформаційне агентство Сполучених Штатів з відповідними функціями.

Міністерство транспорту

Міністерство транспорту (DOT) здійснює загальнодержавну політику в галузі транспорту через 10 оперативних підрозділів, які відповідають за планування, розвиток і будівництво автомагістралей, міського транспорту, залізничних колій, цивільної авіації, а також за безпеку водних шляхів сполучень, портів, автошляхів, нафто- та газопроводів.



Контролер повітряного руху Федерального управління авіації (FAA) спостерігає за дисплеєм радара в регіональному центрі FAA в Сіеттлі, штат Вашингтон.

Наприклад, Федеральне управління авіації опікується мережею башт в аеропортах, центрами контролю авіатранспорту та пунктами сервісу літаків по всій країні; Федеральне управління автомагістралей надає фінансову підтримку штатам для вдосконалення системи автомагістралей між штатами, міських та сільських доріг і мостів; Національне управління безпеки руху на автомагістралях встановлює норми безпеки для автомобілів та автомобільного обладнання; Морське управління керує торговельним морським флотом США. Берегова охорона США – найголовніше в країні управління з втілення в життя морського законодавства та видачі ліцензій. Воно виконує пошукові та ризиковані місії у морі, протистоїть контрабанді наркотиків і намагається запобігти виливан-

ню нафти в океан та його забрудненню.

Міністерство фінансів

Міністерство фінансів несе відповідальність за фінансові та грошові потреби держави. Воно виконує чотири головні функції: формує фінансову, податкову та бюджетну політику; виступає фінансовим агентом уряду США; забезпечує втілення в життя спеціальних законів з фінансової сфери; карбує монети та друкує гроші. Міністерство фінансів доповідає Конгресові та Президентові про фінансовий стан уряду та національної економіки. Воно регулює продаж алкоголю, тютюну та вогнепальної зброї як на рівні штатів, так і на рівні іноземних держав; здійснює нагляд за друкуванням поштових марок для Поштової служби США; керує Секрет-



Агент контррозвідки супроводжує автомобіль Президента Білла Клінтона під час інаугураційного параду 1993 року в Вашингтоні, округ Колумбія.

ною службою, що охороняє Президента, Віце-президента, їхні родини, керівників іноземних держав та інших високих гостей; бореться з підrobкою валюти та цінних паперів США; відає Митною службою, яка регулює та оподатковує товари, що ввозяться до країни.

До складу Міністерства входить Управління наглядача за грошовим обігом – офіційного скарбника, котрий стежить за втіленням в життя законів, якими керуються приблизно 2900 національних банків. Податкове управління (IRS) відповідає за встановлення, обкладання та збір податків – джерела найбільшої частини прибутків федерального уряду.

Міністерство у справах ветеранів

Міністерство у справах ветеранів (VA) було засновано 1930 року як незалежне управління, а 1989 року піднесено до рівня міністерства Кабінету. Воно надає пільги та послуги заслуженим ветеранам збройних

сил США, а також їхнім утриманням. Управління з охорони здоров'я ветеранів організовує медичний догляд за ветеранами у лікарнях та вдома, надає амбулаторну та стоматологічну допомогу через 173 медичні центри, 40 будинків для відставників, 600 клінік, 133 будинки для літніх і 206 центрів допомоги ветеранам В'єтнаму в Сполучених Штатах, Пуерто-Рико та на Філіппінах. Управління також проводить медичні дослідження з таких проблем, як старіння, здоров'я жінок, СНІД, пост-травматичний синдром внаслідок стресу.

Управління у справах пільг ветеранам (VBA) розглядає заяви щодо виплат за непрацездатністю, надання пенсій, спеціального облаштування житла та надає інші послуги. VBA також веде освітні програми для ветеранів і забезпечує заслужених ветеранів та особовий склад дійсної військової служби кредитами для придбання житла. Національна система цвинтарів Міністерства у справах ветеранів надає ритуальні послуги, ставить на могилах ветеранів та близьких членів їхніх сімей пам'ятники та меморіальні дошки на 116 цвинтарях по всій території Сполучених Штатів.

Незалежні установи

Міністерства є головними діючими органами федерального уряду, але багато інших установ несуть важливі обов'язки щодо забезпечення нормальної діяльності уряду та функціонування економіки. Їх часто називають незалежними уста-

новами, оскільки вони не є структурними одиницями міністерств.

Природа та призначення цих установ дуже різноманітні. Декотрі з них являють собою групи регулювання, уповноважені здійснювати нагляд за певними секторами економіки. Інші надають спеціальні послуги як уряду, так і населенню. У більшості випадків ці установи були засновані Конгресом з метою залагодження справ, що виявились надто складними для звичайного законодавства. Наприклад, 1970 року Конгрес заснував Управління з охорони довкілля для координації дій уряду із захисту природного середовища. До найважливіших незалежних установ належать:

Центральне розвідувальне управління (СІА) координує розвідувальну діяльність певних урядових міністерств та управлінь; збирає, співвідносить та оцінює розвідувальну інформацію, що має значення для національної безпеки; надає рекомендації Раді національної безпеки при президентському офісі.

Управління з охорони довкілля (ЕРА) співпрацює з владами штатів та округів по всій території Сполучених Штатів задля контролю та зниження рівня забрудненості повітря та вод, а також розв'язання проблем, пов'язаних із твердими відходами, пестицидами, радіоактивними та токсичними речовинами. ЕРА встановлює та впроваджує норми якості повітря й води, оцінює вплив пестицидів і хімічних речовин на довкілля, здійснює програму під назвою «Суперфонд», спрямовану на

очищення звалищ токсичних відходів.

Федеральна комісія зв'язку (FCC) несе відповідальність за регулювання зв'язків між штатами та з іноземними державами засобами радіо, телебачення, телеграфу, супутникового та кабельного зв'язку.



Рибак закидає спінінг у Грейт Майамі Рівер в Дайтоні, штат Огайо; річка була очищена відповідно до норм, встановлених Агентством з охорони довкілля.

Вона видає ліцензії радіо- та телевізійним станціям, розподіляє частоти радіомовлення й втілює в життя положення щодо помірних цін на кабельні засоби зв'язку. FCC здійснює регулювання організацій загального використання, таких як телефонні та телеграфні компанії, а також провайдери бездротових телекомунікаційних послуг.

Федеральне управління з надзвичайних ситуацій (FEMA) координує діяльність управлінь на федеральному рівні, на рівнях штатів та округів щодо розв'язання проблем, пов'язаних із паводками, ураганами, землетрусами й іншими стихійними

лихами. FEMA надає фінансову допомогу особам і урядам для відбудови житла, відновлення господарчих та громадських споруд, займається навчанням пожежників і працівників швидкої медичної допомоги, фінансує роботи з попередження надзвичайних ситуацій по всіх Сполучених Штатах та на належних їм територіях.

Федеральне резервне управління є керівним органом Федеральної резервної системи центрального банку Сполучених Штатів. Воно провадить державну грошову політику, впливаючи на обсяги кредитів і гро-



Федеральне управління з надзвичайних ситуацій встановлює трейлери для тимчасового розміщення жертв урагану Флорід 1999 року в Рокі Маунт, штат Північна Кароліна.

шової маси, що перебуває в обігу. Федеральний резерв здійснює нагляд за приватними банківськими організаціями, намагається запобігати системним кризам на фінансових ринках, а також надає певні фінансові послуги урядові США, громадянам та фінансовим організаціям.

Федеральна торговельна комісія (FTC) втілює в життя федеральні антимонопольні закони та закони на захист споживачів, розглядаючи скарги на окремі компанії, що надходять від споживачів, ділових організацій, за запитами Конгресу, а також висвітлені у засобах масової інформації. Комісія стежить, щоб конкуренція на національних ринках була чесною, без застосування недобросовісних прийомів чи ошуканства.

Управління служб загального призначення (GSA) несе відповідальність за купівлю, поставки, використання та утримання федеральної власності, приміщень, обладнання, а також за продаж надлишкових цінностей. Управління також веде справи федерального автомобільного парку та наглядає за телекомунікаційними центрами й центрами соціального забезпечення дітей.

Національне управління з аеронавтики та космонавтики (NASA) було засновано 1958 року для здійснення космічної програми США. Воно вивело на навколоземну орбіту перші американські супутники та космонавтів, а також здійснило запуск космічного корабля «Аполлон», який 1969 року висадив перших людей на Місяць. Сьогодні NASA проводить дослідження на борту навколоземних супутників і міжпланетних зондів, запроваджує нові концепції в передові космічні технології й оперує американським флотом пілотованих орбітальних космічних човнів.



Астронавт Фред В. Леслі в стані невагомості на космічному кораблі «Колумбія», під час польоту на якому в 1995 році він вивчав динаміку атмосфери та рідин.

Управління Національного архіву та документів (NARA) зберігає історію нації, дбаючи про всі федеральні документи. Фонди Національного архіву містять оригінальні текстові матеріали, кіноплівки, аудіо- та відеозаписи, карти, фотокартки й комп'ютерні дані. Декларація Незалежності, Конституція США та Білль про права зберігаються й демонструються в приміщенні Національного архіву в Вашингтоні, округ Колумбія.

Національна рада з трудових відносин (NLRB) впроваджує основоположний американський закон про працю – Національний акт про

трудові відносини. Рада наділена повноваженнями запобігати випадкам несправедливості в трудових відносинах чи попереджати їх і гарантувати право працівників на утворення та вибори їхньої профспілки, що представлятиме їх у трудових конфліктах.

Національна наукова фундація (NSF) підтримує фундаментальні дослідження та наукову освіту в Сполучених Штатах шляхом надання грантів, укладання контрактів та інших договорів з університетами, коледжами, а також неприбутковими та малими організаціями. Наукова фундація заохочує співпрацю між університетами, виробничими структурами і урядом; вона сприяє міжнародній кооперації в науці й техніці.

Бюро управління кадрами (OPM) є агентством федерального уряду з людських ресурсів. Воно є гарантом того, що політичні чинники не впливатимуть на державну цивільну службу і що федеральні службовці призначатимуться на посади чесно й на підставі їхніх досягнень. OPM надає підтримку кадровим агентствам та установам професійного росту, а також управляє федеральною пенсійною системою та програмою страхування здоров'я.

Корпус миру, заснований 1961 року, готує та направляє добровольців за кордон для дворічної роботи. Добровольці Корпусу миру, які нині працюють у 80-ти країнах світу, надають допомогу в розвитку села і сільського господарства, малого бізнесу, в справі охорони здо-



Управління малого бізнесу допомагає людям добрими порадами, як, наприклад, Перрі та Моніці Лопез, які стали продавати гострий соус через мережу Інтернет прямо зі своєї фабрики в Пасадені, штат Каліфорнія.

ров'я, охорони природних ресурсів та освіти.

Комісія з цінних паперів і бірж (SEC) була заснована для захисту інвесторів при купівлі акцій та облігацій. Федеральне законодавство вимагає, щоб компанії, які планують зібрати кошти шляхом продажу власних цінних паперів, звітували про свої операції перед цією Комісією, аби інвестори мали доступ до всієї необхідної інформації. Комісія має повноваження запобігати шахрайству при продажі цінних паперів і карати за нього, а також регулювати діяльність фондових бірж.

Управління малого бізнесу (SBA) було створено 1953 року для надання порад і допомоги малим підприємствам та захисту їхніх інтересів. Воно надає грошові кредити дрібним бізнесменам, допомагає жертвам паводків та інших стихійних лих, сприяє розвитку фірм, що належать представникам мен-

шин, надає допомогу малим підприємствам в укладенні контрактів на поставку товарів і послуг федеральному уряду.

Управління соціального захисту (SSA) опікується державною програмою соціального страхування, до якої входять пенсійне забезпечення, отримання пільг за непрацездатністю і грошової допомоги у зв'язку з втратою годувальника. Щоб отримати ці пільги, більшість працівників в Америці сплачують податок на соціальне забезпечення зі своїх прибутків: майбутні пільги розраховуються на основі цих внесків.

Агентство Сполучених Штатів з міжнародного розвитку (USAID) здійснює програми американської економічної та гуманітарної допомоги країнам, що розвиваються, а також державам Центральної та Східної Європи і новим незалежним державам колишнього Радянського Союзу. Агентство підтримує програми в чотирьох напрямках – насе-

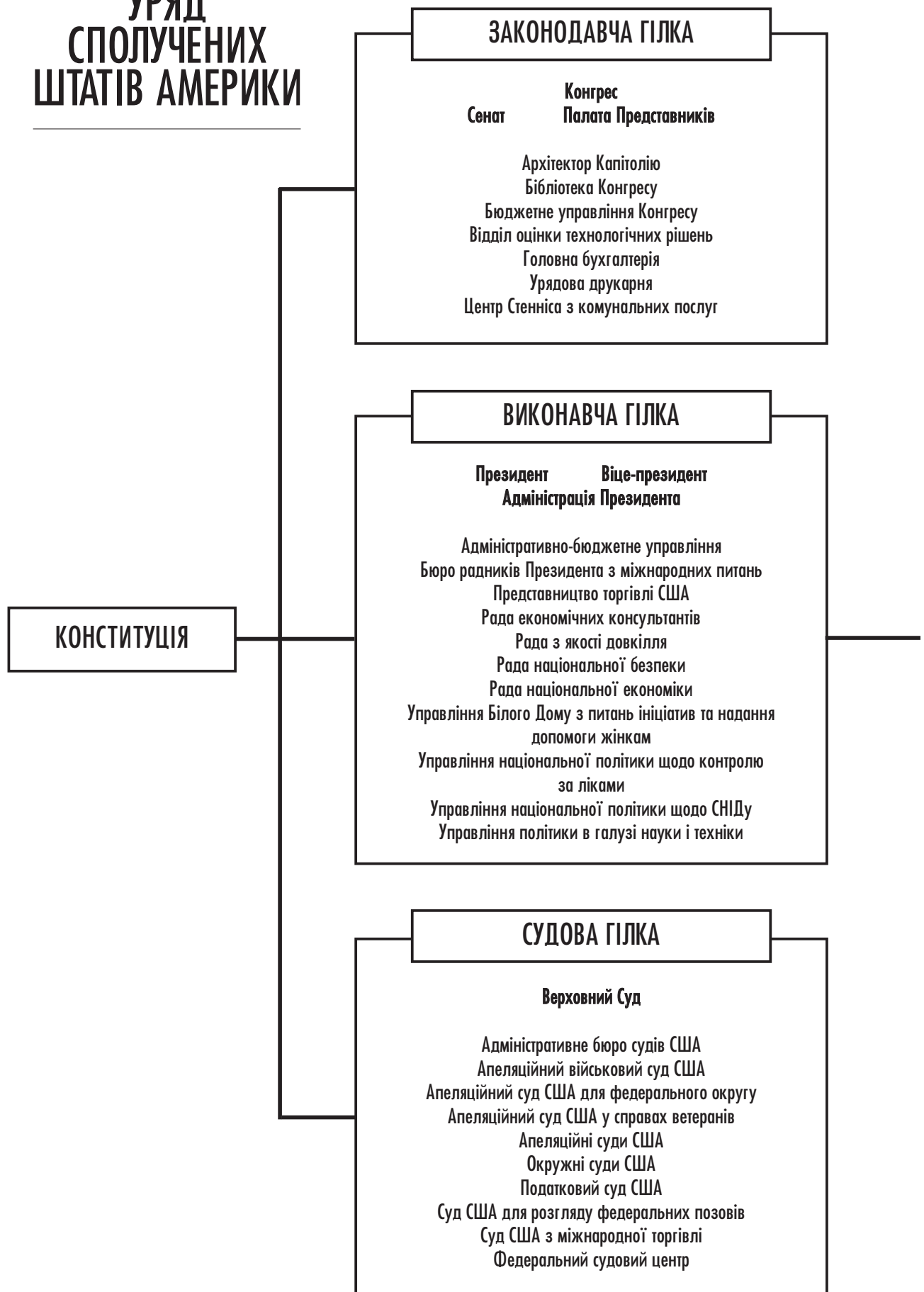


Службовці Поштової служби США (USPS) використовують високотехнологічне обладнання для сортування пошти в поштовій операційній дільниці міста Сіетл, штат Вашингтон.

лення та здоров'я, економічне зростання, довкілля, демократія.

Поштова служба Сполучених Штатів – це незалежна державна корпорація, що замінила 1971 року Міністерство поштових зв'язків. Поштова служба відповідає за збір, перевезення та доставку кореспонденції, а також за роботу тисяч місцевих поштових відділень, розкиданих по всій країні. Через Всесвітній поштовий союз та завдяки угодам із зарубіжними країнами вона надає також міжнародні поштові послуги. Незалежна Комісія поштових тарифів, створена також 1971 року, встановлює розцінки на різні види поштових відправлень. □

УРЯД СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ



НЕЗАЛЕЖНІ УСТАНОВИ, ДЕРЖАВНІ КОРПОРАЦІЇ ТА НАПІВОФІЦІЙНІ АГЕНТСТВА

Міністерство сільського господарства	Агентство з питань охорони довкілля
Державний Департамент	Агентство Сполучених Штатів з міжнародного розвитку
Міністерство внутрішніх справ	Агентство США з торгівлі та розвитку
	Бюро контролю за виконанням національних програм і політики
	Голос Америки
	Експортно-імпорتنний банк Сполучених Штатів
	Комісія з безпеки праці й контролю за станом здоров'я
	Комісія з безпеки споживчих товарів
	Комісія з громадянських прав
	Комісія з міжнародної торгівлі США
Міністерство енергетики	Комісія з питань рівних можливостей зайнятості
	Комісія з питань термінової біржової торгівлі
Міністерство житлового забезпе- чення та міського розвитку	Комісія з поштових тарифів
	Комісія з цінних паперів і бірж
	Комісія з ядерної безпеки
Міністерство оборони	Консультативна рада з питань охорони історичних пам'яток
	Корпорація гарантування пенсійного забезпечення
	Корпорація державної служби
	Корпорація приватних закордонних інвестицій
	Корпус Миру
Міністерство освіти	Національна корпорація пасажирів залізничного транспорту
	Національна мистецько-гуманітарна фундація
	Національна наукова фундація
	Національна рада з питань безпеки транспорту
	Національна рада з питань трудових відносин
Міністерство охорони здоров'я та соціальних послуг	Національне управління з аеронавтики та космонавтики
	Організація «Смітсоніан»
	Поштова служба США
Міністерство праці	Рада захисту конкурсної системи призначень на посаду
	Рада пенсійного забезпечення залізничників
	Система відбору на військову службу
	Управління з питань кредитування фермерів
Міністерство торгівлі	Управління з питань урядової етики
	Управління зі спеціальних справ
	Управління кадрами
	Управління малого бізнесу
Міністерство транспорту	Управління національних архівів і документів
	Управління служб загального призначення
	Управління соціального захисту
Міністерство у справах ветеранів	Управління у справах долини річки Теннессі
	Федеральна депозитно-страхова корпорація
	Федеральна комісія з виборчих питань
	Федеральна комісія з питань зв'язку
Міністерство фінансів	Федеральна морська комісія
	Федеральна рада у справах пенсійних заощаджень та інвестицій
	Федеральна резервна система
	Федеральна торговельна комісія
Міністерство юстиції	Федеральне управління з надзвичайних ситуацій
	Федеральне управління з питань трудових відносин
	Центральне розвідувальне управління



Капітолій США



РОЗДІЛ 4

ЗАКОНОДАВЧА ГІЛКА: СФЕРА КОНГРЕСУ

*«Система державного
управління передбачає
повноваження створювати
закони».*

*Александр Гамільтон,
«Федералістські аркуші»,
1787–1788 рр.*

Стаття I Конституції надає всі законодавчі повноваження федерального уряду Конгресові, який складається з двох палат: Сенату і Палати Представників. Згідно з Конституцією, до Сенату входить по два представники від кожного штату. На сьогодні він нараховує 100 членів. Членство в Палаті Представників визначається чисельністю населення кожного штату, тому число членів Палати не обумовлюється Конституцією. Нині в Палаті 435 представників.

Впродовж більш як 100 років після прийняття Конституції сенатори обиралися не прямим голосуванням народу, а законодавчими органами штатів. Тож сенаторів сприймали як представників штатів, а їхнім обов'язком було забезпечити, щоб при розгляді законів усі штати розглядались як рівні. Сімнадцята поправка, прийнята 1913 року, запровадила пряме обрання Сенату.

Делегати Конституційних зборів вважали, що коли дві окремі групи (одна з яких представлятиме уряд штатів, а друга – народ) разом схвалюватимуть кожен запропонований закон, то існуватиме невелика небезпека того, що Конгрес прийматиме закони похапцем і не уважно. Одна палата завжди в змозі стримати іншу, як це робиться в Британському парламенті. Прийняття Сімнадцятої поправки суттєво не порушило рівноваги влади між двома палатами.

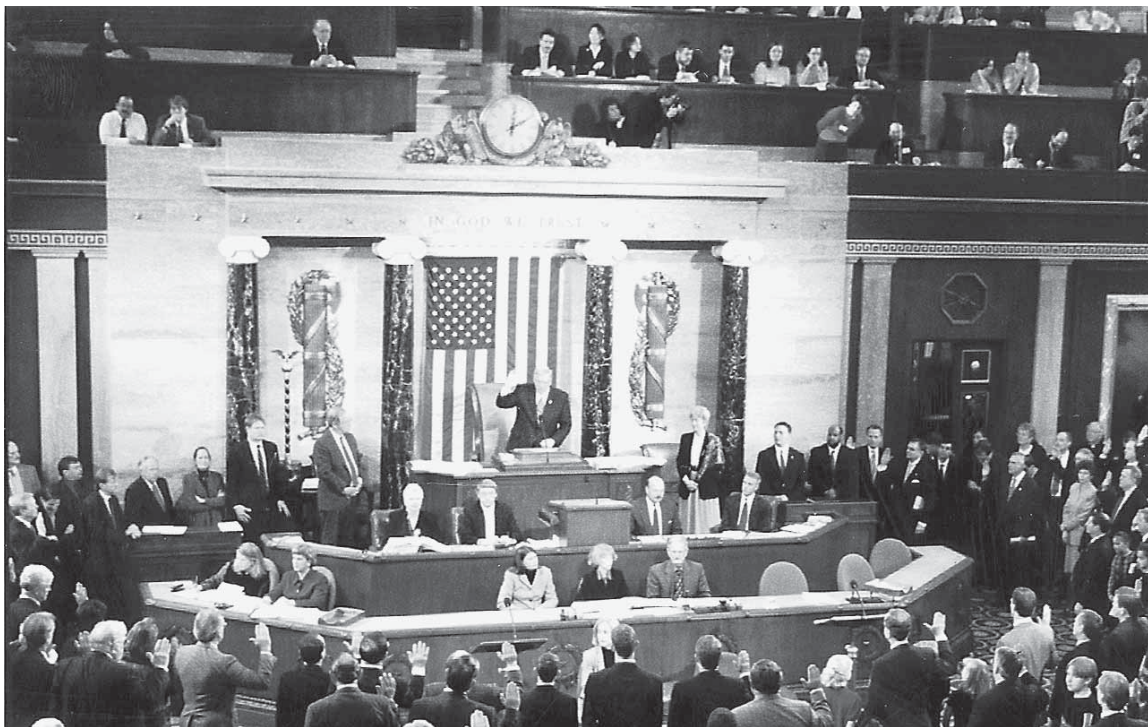
Під час палких дебатів на Конституційних зборах щодо складу та повноважень Конгресу чимало делегатів гадали, що роль законодав-

чої гілки влади виявиться відносно незначною. Дехто вважав, що Конгрес зосередиться переважно на розгляді зовнішньополітичних питань, переклавши внутрішні справи на штати й місцеві уряди. Такі погляди аж ніяк не справдилися. Конгрес довів свою надзвичайну активність, застосовуючи широкі повноваження та авторитет у всіх справах національного значення. І хоча його сила супроти виконавчої влади виявлялась таки слабшою в різні періоди американської історії, проте Конгрес ніколи не був такою собі печаткою для ствердження президентських рішень.

Вимоги до членів Конгресу

Конституція вимагає, щоб сенатор США був не молодшим за 30 років, був громадянином Сполучених Штатів щонайменше протягом останніх дев'яти років та мешканцем того штату, від якого його обирають. Членами Палати Представників можуть стати особи, не молодші за 25 років, громадяни США протягом останніх семи років і мешканці штатів, від яких вони обираються до Конгресу. Штати можуть запровадити додаткові вимоги для обрання конгресмена, але Конституція надає кожній палаті право визначати вимоги до своїх членів.

Кожен штат представлений двома сенаторами. Отже, Род-Айленд, найменший зі штатів, площею близько 3156 квадратних кілометрів, має таке саме представництво в Сенаті, як – Аляска найбільший штат із площею 1 524 640 квадратних кіло-



Члени 106-го Конгресу складають присягу, вступаючи на посаду, в залі Палати Представників, січень 1999 р.

метри. А Вайомінг, з населенням в 480 000 осіб, має стільки ж сенаторів, як Каліфорнія, населення якої – 32 270 000.

Загальна кількість членів Палати Представників визначається Конгресом. Ця кількість розподіляється між усіма штатами пропорційно до чисельності населення. Однак, незалежно від рівня населеності, кожен штат має конституційно гарантоване право мати щонайменше одного члена в Палаті Представників. На сьогодні сім штатів – Аляска, Делавер, Монтана, Північна Дакота, Південна Дакота, Вермонт та Вайомінг – мають лише по одному представнику. З другого боку, шість штатів мають більше ніж по 20

представників, лише Каліфорнія має їх аж 52.

Конституція передбачає проведення загальнонаціонального перепису населення кожні 10 років і перерозподіл числа місць у Палаті відповідно до змін чисельності населення штатів. Згідно з первісним конституційним положенням, загальне число представників мало бути не більшим, ніж по одному від кожних 30 000 громадян. У першій Палаті було 65 представників, але вже після першого перепису населення її чисельність зросла до 106-ти. Якби формула 1 до 30 000 й досі лишалася незмінною, то через приріст населення в Сполучених Штатах нині в Палаті Представників мало

б засідати 7 000 осіб. Натомість ця формула з роками змінювалася, й сьогодні співвідношення членів Палати Представників до населення становить 1 до 600 000.

Законодавчі органи кожного штату поділяють його на виборчі округи в такий спосіб, щоб у цих округах була приблизно однакова кількість населення. Через кожні два роки виборці округів обирають свого представника до Конгресу.

Сенатори обираються на виборах, загальних для всього штату. Ці вибори проводяться у високосні роки. Сенаторський мандат дійсний протягом шестирічного строку, й через кожні два роки одна третина сенаторів переобирається. Отож виходить, що дві третини сенаторів завжди представлені людьми, які вже мають певний законотворчий досвід загальнодержавного рівня.

Теоретично можливо, що Палата Представників складатиметься лише із законодавців-новачків. Та на практиці більшість представників переобирається кілька разів, тому Палата, як і Сенат, може завжди розраховувати на міцну групу досвідчених законодавців.

Оскільки члени Палати Представників виконують свої обов'язки протягом дворічного строку, вважається, що й певний склад Конгресу є дворічним. Згідно з Двадцятою поправкою до американської Конституції, Конгрес регулярно скликається на сесії, кожна з яких розпочинає свою роботу 3 січня, якщо тільки він не визначить іншу дату скликання. Сесія Конгресу триває

доки, доки конгресмени не проголосують за її припинення – зазвичай, до кінця року. За потреби Президент може скликати спеціальну сесію Конгресу. Сесії проводяться в приміщенні Капітолію у Вашингтоні, округ Колумбія.

ПОВНОВАЖЕННЯ ПАЛАТИ ПРЕДСТАВНИКІВ І СЕНАТУ

Кожна з палат Конгресу має право виносити на обговорення законопроекти з будь-яких питань, за винятком питання про збільшення доходів, яке може ставити лише Палата Представників. Отож може скластися враження, що великі штати мають більший вплив на державний гаманець порівняно зі штатами малими. Та на практиці кожна з палат може проголосувати проти будь-якого законопроекту, прийнятого іншою палатою. Сенат може не схвалити законопроект про збір державних доходів, прийнятий Палатою Представників, як і будь-який інший законопроект, або ж додати такі поправки, що змінять саму його суть. У такому разі погоджувальний комітет, який формується з членів обох палат, має виробити компроміс, прийнятний для обох сторін, і лише після цього законопроект стане законом.

Сенат також має певні повноваження, спеціально йому надані, зокрема право затверджувати президентські призначення на високі урядові посади та послів федерального уряду, а також ратифікувати всі договори двома третинами голосів. У будь-якому з випадків негативний

результат голосування в Сенаті скасовує виконавчу дію президентського документа.

У разі порушення справи про імпічмент щодо федеральних урядовців Палата Представників має виняткове право висувати звинувачення в негідній поведінці, що може призвести до процесу в справі про імпічмент. Натомість Сенат має виняткове право вести справи про імпічмент і визнавати урядовців винними чи не винними. Визнання федерального урядовця винним призводить до його усунення з державної посади.

Широкі повноваження Конгресу визначені статтею I Конституції:

- ❑ запроваджувати і стягувати податки;
- ❑ робити позики для державної скарбниці;
- ❑ розробляти правила та положення з регулювання торгівлі між окремими штатами та з іноземними державами;
- ❑ розробляти єдині правила для надання громадянства іноземним громадянам;
- ❑ карбувати гроші, встановлювати їхню вартість і дбати про покарання фальшивомонетників;
- ❑ встановлювати одиниці міри і ваги;
- ❑ запроваджувати єдині для всієї країни закони про банкрутство;
- ❑ відкривати поштові відділення та поштові шляхи;
- ❑ видавати патенти та авторські свідоцтва;
- ❑ налагоджувати систему федеральних судів;

- ❑ карати за піратство;
- ❑ оголошувати війну;
- ❑ набирати та утримувати війська;
- ❑ споряджати й утримувати флот;
- ❑ використовувати сили міліції для дотримання федеральних законів, усунення беззаконня та надання відсічі іноземним агресорам;
- ❑ ухвалювати всі закони щодо місцеперебування уряду (Вашингтон, округ Колумбія);
- ❑ видавати всі закони, необхідні для втілення Конституції в життя.

Деякі з перелічених повноважень на сьогодні вже застаріли, та вони все ще діють. Десята поправка встановлює певні обмеження повноважень Конгресу, передбачаючи, що повноваження, не делеговані національному урядові, лишаються у віданні штатів або народу. До того ж Конституція спеціально забороняє Конгресові чинити певні дії. Він не може:

- ❑ відміняти право *habeas corpus* (вимога, щоб особа, звинувачена у вчиненні злочину, постала перед суддею чи судом до ув'язнення), за винятком необхідності в час заколотів чи іноземних вторгнень;
- ❑ ухвалювати закони, які б давали змогу визнати особу винною у вчиненні злочину чи скоєнні незаконних дій без проведення судового розслідування;
- ❑ ухвалювати будь-який закон, який мав би зворотну силу трактувати скоєння певної дії як злочин;

- стягати з громадян прямі податки, за винятком підстав щойно проведеного перепису населення;
- оподатковувати експорт з будь-якого штату;
- надавати особливі привілеї щодо комерційної торгівлі чи оподаткування морським портам будь-яких штатів або суднам, що заходять у них;
- запроваджувати будь-які дворянські титули.

Урядовці Конгресу

Конституція передбачає, що Віце-президент має бути Головою Сенату. Віце-президент не має права голосу, за винятком випадків, коли при голосуванні виникає паритет. Сенат обирає Голову *pro tempore*, який головує на засіданнях за відсутності Віце-президента. Палата Представників обирає власного головуючого урядовця – спікера Палати. Спікер і Голова *pro tempore* неодмінно мають належати до партії, представництво якої найбільше у відповідній палаті.

На початку роботи кожного нового Конгресу члени політичних партій обирають лідерів політичних фракцій та інших урядовців, які керували б плинном законодавчих ініціатив. Разом із головуючими урядовцями та головами комітетів ці керівники мають значний вплив на законотворчу діяльність.

Діяльність комітетів

Однією з характерних рис Конгресу є те, що в його діяльності комітети відіграють головну роль. Ко-



Липень 1997 р. Голова більшості Сенату Трент Лотт, республіканець із Міссісіпі, тисне руку сенатору-демократу Бобу Грехему з Флориди після того, як Сенат більшістю голосів (80 на 18) прийняв закон про скорочення податків. Лотт похвалив Сенат за його «двосторонні зусилля щодо полегшення податкового тиску на кожного платника податків на кожному етапі його життя».

мітети набули свого сучасного значення в процесі еволюції, а не за задумом Конституції, де немає статей про їх створення.

На сьогодні Сенат має 17 постійних комітетів, а Палата Представників – 19 комітетів. Кожен із них спеціалізується у певній галузі законодавства: міжнародні справи, оборона, банківська справа, сільське господарство, торгівля, асигнування тощо. Майже кожен законопроект перед винесенням його на обговорення в тій чи іншій палаті спершу передається до відповідного комітету для вивчення та надання рекомендацій. Комітет може схвалити, переглянути, відхилити або проігнорувати поданий на його розгляд документ. Практично неможливо,

щоб якийсь законопроект вийшов на рівень Палати Представників чи Сенату без попереднього схвалення одним із комітетів. Щоправда, Палата Представників може звільнити певний законопроект від обговорення в комітеті, але для цього необхідно, щоб під відповідним поданням поставили підписи 218 її членів, у Сенаті ж для цього потрібна згода більшості всіх сенаторів. Отож на практиці такі подання дуже рідко одержують необхідну підтримку.

В кожній палаті Конгресу діяльність комітетів контролюється партією більшості. Голів комітетів обирають на фракційних зборах членів партій або спеціально визначеними групами членів партії. Партії меншості отримують у комітетах пропорційне представництво, залежно від їхнього впливу в тій чи іншій палаті.

Законопроекти вносяться різними способами. Деякі розробляються у постійних комітетах; інші – в спеціальних комітетах, що створюються заради розв'язання особливих законодавчих проблем; треті можуть бути внесені Президентом або іншими виконавчими урядовцями. Громадяни й організації, непричетні до Конгресу, також можуть вказати йому на доцільність здійснення певних законодавчих кроків, так само, як і будь-який конгресмен може сам ініціювати законопроект. Після представлення законопроект надсилається до відповідного профільного комітету, який у більшості випадків призначає серію громадських слухань, аби виявити погляди при-

бічників та противників цього законопроекту. Процес слухань, який може тривати кілька тижнів або й місяців, забезпечує відкритість процесу законотворення для громадськості.

Однією з переваг системи комітетів є те, що вона дає змогу членам Конгресу та їхнім помічникам набути чималого досвіду в різних сферах законотворчості. На початку існування республіки, коли її населення не було численним і обов'язки федерального уряду обмежувалися вузьким колом проблем, подібний досвід не мав особливого значення. Кожен конгресмен був енциклопедистом і зі знанням справи працював в усіх сферах тодішнього законодавства. Теперішня складність життя нації вимагає спеціалізованих знань, а це означає, що обрані представники часто виступають у ролі експертів лише в одній або двох сферах державної політики.

У разі схвалення комітетом пропонуваній законодавчий акт виноситься на відкрите обговорення відповідної палати. Правила Сенату дають змогу проводити практично не обмежене в часі обговорення. В Палаті Представників, з огляду на її більшу чисельність, Комітет з процедурних питань здебільшого встановлює часові обмеження для дебатів. Коли обговорення завершується, конгресмени голосують за прийняття цього законопроекту, його відхилення, відкладення (що практично рівнозначно відхиленню) або ж повернення на доопрацювання в

Продовження на стор. 76

СИСТЕМА КОМІТЕТІВ

У Конституції спеціально не оговорюється створення комітетів Конгресу. Та з розвитком держави зростала й необхідність докладного вивчення всіх нових і нових законодавчих питань.

Система комітетів була започаткована 1789 року, коли члени Палати Представників побачили, що вони загрузли в нескінченних дебатах довкола нових законів. Перші комітети були пов'язані з вимогами, висунутими Революцією, з поштовими шляхами, територіальними питаннями і торгівлею з іншими країнами. З часом одні комітети формувалися, інші розпускалися, з огляду на зміни політичного, соціального та економічного життя. Наприклад, нині немає жодної потреби в комітеті, який розглядав би вимоги, пов'язані з Революцією, натомість в обох палатах Конгресу працюють комітети у справах ветеранів.

106-й Конгрес (1999 – 2000 рр.) мав 19 постійних комітетів у Палаті Представників і 17 у Сенаті, плюс чотири об'єднаних постійних комітети з конгресменами від обох палат, а саме: Комітет Бібліотеки Конгресу, Комітет з питань друкарства, Комітет з питань податків та Комітет з питань економіки. Крім того, кожна палата може створювати спеціальні комітети для розгляду специфічних проблем. Зважаючи на зрослу перевантаженість постійних комітетів, в їхніх межах виникли підкомітети, кількість яких сягає близько 150.

Що ж роблять усі ці комітети? При розгляді кожного законопроекту (проекту закону, який подається до Конгресу) відповідний комітет несе відповідальність за ретельне вивчення поданої пропозиції. Зазвичай комітет проводить слухання, щоб врешті дійти висновку, зваживши різні думки експертів, якими можуть виступати конгресмени, що не працюють у даному комітеті, урядовці виконавчої гілки влади, представники організацій приватного сектора, звичайні громадяни.

Після того як усі факти зібрано, комітет вирішує, чи подавати законопроект у цілому, чи з рекомендацією внести до нього поправки. Часом законопроект відкладають, «кладуть під сукно», що насправді означає його відхилення. Після того як законопроект внесено комітетом до Конгресу й обидві палати його схвалюють, роботу розпочинає інший комітет, завдання якого – узгодити всі відмінності між «сенатським» та «представницьким» варіантами одного й того самого законопроекту. Цей «погоджувальний комітет», до якого входять члени обох палат Конгресу, робить таку редакцію законопроекту, яка задовольняє всіх членів комітету, а потім передає його до Палати Представників і Сенату для остаточного обговорення та голосування. За умови схвалення законопроект надсилається на підпис Президентіві.

ПОСТІЙНІ КОМПЕТИ КОНГРЕСУ

ПАЛАТА ПРЕДСТАВНИКІВ

Асигнувань
Банківських і фінансових послуг
Бюджетний
Засобів і коштів
Збройних сил
Малого бізнесу
Міжнародних відносин
Науки
Норм офіційної поведінки
Освіти та робочої сили
Процедурних питань
Ресурсів
Сільського господарства
Торгівлі
Транспорту та інфраструктури
У справах ветеранів
Управління Палатою Представників
Урядових реформ і парламентського
нагляду
Юстиції

СЕНАТ

Асигнувань
Банківський
Бюджетний
Довкілля та громадських робіт
Енергетики та природних
ресурсів
Збройних сил
Малого бізнесу
Міжнародних відносин
Охорони здоров'я, освіти, праці
й пенсійного забезпечення
Процедурних питань та
адміністрування
Сільського господарства,
харчування та лісництва
Торгівлі, науки і транспорту
У справах американських
індіанців
У справах ветеранів
Урядових справ
Фінансів
Юстиції

комітет. Законопроект, схвалений однією палатою, подається на розгляд другої. Якщо друга палата вносить до законопроекту поправки, то узгоджувальний комітет, створений із членів обох палат, намагається узгодити різночитання.

У разі схвалення обома палатами законопроект надсилається Президентові, оскільки за Конституцією жоден законодавчий акт не може набутися статусу закону без підпису Президента. Глава держави може підписати законопроект, і тоді він стане законом, або накласти на нього вето. Для того, щоб відхилений Президентом законопроект став законом, необхідно, аби на повторних голосуваннях в обох палатах за нього проголосувало не менше двох третин членів кожної з палат.

Президент може також і не підписати законопроект, і не накласти на нього вето. У цьому випадку законопроект стає законом через 10 днів (за винятком неділей) після надходження на підпис до Президента. Єдиним винятком із цього правила є ситуація, коли Конгрес розходиться на канікули у проміжок часу між поданням законопроекту Президентові та 10 днями після цього; тоді відмова Президента прийняти будь-яке рішення щодо законопроекту анулює його – такий процес називається «кишенькове вето».

Право Конгресу проводити розслідування

Одним із найважливіших серед незаконодавчих функцій Конгресу є

право проводити розслідування. Це право зазвичай делегується комітетам – постійним, спеціальним, що створюються для особливих цілей, або об'єднаним, що складаються з членів обох палат.

Розслідування проводяться з метою збору інформації для розробки майбутніх законодавчих актів, для перевірки дієвості вже прийнятих законів, для з'ясування рівня кваліфікації та ділових якостей працівників і урядовців інших гілок влади, а також в окремих випадках – з метою пошуку підстав для процесу імпідменту. Часто комітети запрошують експертів, що не мають стосунку до Конгресу, для надання допомоги при проведенні розслідувальних слухань і для поглибленого вивчення окремих проблем.

Право Конгресу проводити розслідування призводить до двох важливих наслідків. Один із них пов'язаний із правом на оприлюднення матеріалів перебігу розслідування та його результатів. Більшість слухань у комітетах відкриті для громадськості й широко висвітлюються у засобах масової інформації. Отже, розслідування Конгресу дають змогу законодавцям інформувати громадян і привертати їхню увагу до загальнонаціональних проблем. Комітети Конгресу також уповноважені вимагати свідчень від не схильних до цього свідків, притягати до відповідальності за неповагу до Конгресу тих свідків, які відмовляються скласти свідчення, а також за лжесвідчення тих, хто дає фальшиві зізнання.

НЕФОРМАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ КОНГРЕСУ

На відміну від європейських парламентських систем, відбір та діяльність американських законодавців мають мало спільного з централізованою партійною дисципліною. Кожна з провідних американських політичних партій являє собою коаліцію місцевих організацій і організацій штатів, які згуртовуються в загальнонаціональну партію – Республіканську чи Демократичну – на час президентських виборів, раз на чотири роки. Отже, своїм обранням члени Конгресу завдячують виборцям свого округу чи штату, а не загальнонаціональному керівництву партії чи колегам конгресменам. Унаслідок цього сенатори та представники в своїй законодавчій діяльності тяжіють до індивідуальності та незалежності, що віддзеркалює значне розмаїття електорату й ту внутрішню свободу, яка приходить з усвідомленням конгресменом того факту, що саме він виборов довіру народу.

Конгрес, отже, є колегіальним, а не ієрархічним органом. Влада тут не розподіляється згори донизу, як у корпорації, а делегується практично в усіх напрямках. Існує лише мінімальна централізація, оскільки право карати чи винагороджувати досить незначне. Політику Конгресу визначають тимчасові угруповання, які можуть змінюватися при розгляді різних питань. Інколи, якщо Конгрес зазнає тиску з боку Білого Дому чи впливових економічних, етнічних або інших груп, законодавці можуть вдатися до рутинних про-

цедур, аби відкласти прийняття рішення і в такий спосіб не втратити прихильність того чи іншого впливового прошарку виборців. Справа може відкладатися на тій підставі, що профільний комітет провів недостатньо публічних слухань. Або ж Конгрес може вповноважити певне управління підготувати докладний звіт з проблеми, що розглядається. Або ж справа може бути відкладена («покладена під сукно») тією чи іншою палатою, й тоді вона буде надійно похована без прийняття жодного рішення по суті.

Існують неформальні, або неписані, норми поведінки, які часто відображають призначення та впливовість певного конгресмена. «Інсайдери», тобто представники та сенатори, що зосереджуються на своїх законотворчих обов'язках, можуть бути впливовішими в стінах Конгресу за «аутсайдерів», які здобувають визнання виступами із загальнонаціональних питань. Від конгресменів очікують, що вони будуть чемні в стосунках з колегами й уникатимуть особистих образ, хоч би якої крайньої точки зору не дотримувалися їхні опоненти. Від членів Конгресу очікують також, що вони спеціалізуватимуться у кількох політичних сферах, а не претендуватимуть бути експертами з усіх законодавчих питань. Ті, хто дотримується цих неформальних правил, мають більше шансів на обрання до престижних комітетів або, принаймні, до комітетів, які відображають інтереси більшості виборців. □

НАГЛЯДОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ КОНГРЕСУ

Словники тлумачать «нагляд» як «уважне спостереження», і такий підхід довів, що це один із найбільш ефективних засобів, до яких вдався Конгрес, аби мати вплив на виконавчу гілку влади. Нагляд Конгресу запобігає марнотратству й ошуканству; захищає громадянські свободи та права людини; забезпечує неухильне дотримання виконавчою владою законів; накопичує інформацію для законотворення й просвітницької роботи в суспільстві; оцінює дієвість виконавчої гілки влади. Цей нагляд охоплює міністерства Кабінету, виконавчі управління, регулюючі комісії, а також Президента.

Функція нагляду Конгресу набуває різних форм:

- ❑ розслідування та слухання в комітетах;
- ❑ проведення офіційних консультацій з Президентом та вивчення президентських звітів;
- ❑ надання Сенатом порад та згоди щодо президентських призначень і договорів;
- ❑ початок справи про імпічмент Палатою Представників та подальший розгляд справи Сенатом;
- ❑ дії Палати Представників та Сенату відповідно до Двадцять п'ятої поправки у випадку, коли Президент виявляється неспроможним виконувати свої обов'язки та коли стає вакантною посада Віце-президента;
- ❑ проведення неофіційних зустрічей між законодавцями та урядовцями-виконавцями;
- ❑ участь конгресменів в урядових комісіях;
- ❑ проведення досліджень комітетами Конгресу та допоміжними органами – такими, як Бюджетне бюро Конгресу, Бюро загальної бухгалтерії, Бюро технологічних оцінок, які є підрозділами Конгресу.

Наглядові повноваження Конгресу допомагали усунути з посади деяких урядовців, змінити політику й запровадити новий встановлений законом нагляд за виконавчою владою. Наприклад, 1949 року зондування, проведені спеціальними розслідувальними комітетами Сенату, виявили корупцію серед вищих урядовців Адміністрації Трумена. Це призвело до реорганізації деяких установ й утворення спеціальної комісії при Білому Домі для вивчення корупції в уряді. Слухання Комітету Сенату з міжнародних відносин, телетрансляції яких велися наприкінці 1960-х років, допомогли мобілізувати опозицію В'єтнамській війні.

Розслідування Конгресом Вотергейтської справи 1973 року викрило офіційних осіб Білого Дому, які незаконно скористалися своїм службовим становищем для одержання політичної вигоди. А наступного року Комітет юстиції Палати Представників розпочав справу імпідменту проти Президента Річарда Ніксона, що й поклато край його президентству. Розслідування спеціальних комітетів у 1975 і 1976 роках виявили серйозні зловживання у розвідувальних службах та ініціювали нове законодавство з контролю певних видів їхньої діяльності.

Втручання Конгресу 1983 року в пропозицію посилити дії з охорони державного кордону, висунуту Митною службою США та Службою імміграції й натуралізації США, підняло питання про повноваження виконавчої влади запроваджувати такі зміни без введення нового законодавства. В 1987 році наглядові функції дали змогу викрити факти порушення закону виконавчими розвідувальними органами при продажі зброї Ірану, а також використання одержаних прибутків на підтримку антиурядових сил в Нікарагуа, що відомі як контраст. Виявлені Конгресом порушення спонукали до розробки законів, що запобігають подібним випадкам.

Розслідування двосторонньої комісії Конгресу й подальші слухання в Сенаті 1966 і 1967 років викрили випадки зловживань і помилок у Податковому управлінні США (IRS) – федеральному агентстві, відповідальному за збір податків з прибутків. Комітет фінансів Сенату заслухав зізнання агентів IRS, які заявили, що тиск на них стосовно повернення несплачених податків був настільки сильним, що платників податків інколи турбували надміру. Також було одержано свідчення від громадян щодо помилкових звинувачень та агресивних переслідувань їх з боку IRS за несплату податків. 1998 року Конгрес прийняв законодавчий акт про реформування IRS, за яким було створено незалежну наглядову раду й розширено арсенал захисту платників податків, зокрема збір тягаря доказів у дискусійних податкових справах було перекладено з плеч платників на плечі IRS.

Знову й знову наглядові повноваження Конгресу підтверджують, що вони є істотним засобом стримування дій президентської влади та контролю за державною політикою.



Верховний Суд США



РОЗДІЛ 5

СУДОВА ГІЛКА: ТЛУМАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ

*«Судочинство є запорукою
нашої свободи та нашої
власності відповідно
до Конституції».*

*Чарльз Еванс Г'юз, Голова
Верховного Суду США.*

*Промова в м. Елміра,
штат Нью-Йорк, 1907 рік.*

Третя гілка федерального уряду – судова – складається з мережі судів, розміщених по всій країні, на чолі з Верховним Судом Сполучених Штатів.

Система судів існувала в окремих штатах ще до прийняття Конституції. Серед делегатів Конституційних зборів виникли великі розбіжності з приводу того, чи потрібна федеральна система судів і чи має вона витіснити суди штатів. Як і у випадках інших дискусійних питань, делегати досягли компромісу, згідно з яким суди штатів продовжували існувати й далі, тоді як федеральному правосуддю Конституція надала обмежені повноваження. Стаття III Конституції визначає основу федеральної судової системи: «Судова влада в Сполучених Штатах надається єдиному Верховному Суду й тим судам нижчої ланки, що їх час від часу може призначати й засновувати Конгрес».

СИСТЕМА ФЕДЕРАЛЬНИХ СУДІВ

На підставі вищенаведеного конституційного положення перший Конгрес поділив країну на округи й для кожного з них запровадив окружні суди. Звідси і походить сучасна структура: Верховний Суд, 13 апеляційних судів, 94 окружних суди та два суди особливої юрисдикції. Нинішній Конгрес уповноважений створювати й ліквідовувати федеральні суди, а також визначати число суддів у федеральній судовій системі. Однак він не може розпустити Верховний Суд.

Федеральна судова влада поширюється на справи, що підпадають під дію Конституції, актів Конгресу та договорів Сполучених Штатів; на справи, що стосуються послів, міністрів і консулів іноземних держав у Сполучених Штатах; на міжнародні непорозуміння, в яких уряд США виступає стороною; на конфлікти між штатами (чи їхніми громадянами) й іноземними державами (або їхніми громадянами чи підданими); на справи банкрутства. Одинадцята поправка усунула з федерального судочинства справи, в яких громадяни одного штату є позивачами, а уряд іншого штату – відповідачем. Вона, однак, не зачепила федерального судочинства в тих справах, де уряд штату є позивачем, а громадянин іншого штату – відповідачем.

Повноваження федеральних судів поширюються як на цивільні справи щодо завдання збитків та іншої шкоди, так і на кримінальні справи, що підлягають федеральному законодавству. Стаття III відображає складне поєднання стосунків між судами федеральними та окремих штатів. Зазвичай федеральні суди не беруть до розгляду справ, які підпадають під законодавство окремих штатів. Однак деякі справи, на які поширюється юрисдикція федерального судочинства, можуть розглядатися в судах штатів. Отже, обидві судові системи мають повну юрисдикцію в одних сферах і паралельну – в інших.

Конституція захищає судову незалежність, зазначаючи, що феде-

ральні судді доти зберігатимуть за собою посади, «доки демонструватимуть гарну поведінку», що фактично означає – аж доки не помруть, підуть на пенсію чи у відставку. Хоча суддя, який скоїть правопорушення, перебуваючи на посаді, може бути підданий імпічменту так само, як Президент чи інші федеральні урядовці. Суддів США призначає Президент і затверджує Сенат. Конгрес визначає також розмір заробітної платні суддів.

Верховний Суд

Верховний Суд є найвищим судом у Сполучених Штатах, він є єдиним, спеціально створеним Конституцією. Рішення Верховного Суду не може бути оскаржено в жодному іншому суді. Конгрес уповноважений визначати число суддів, що засідають у Верховному Суді, та в певних межах вирішувати, які саме справи він має право заслуховувати, але Конгрес не має права змінити повноваження, надані Верховному Суду Конституцією.

У Конституції нічого не говориться про кваліфікацію суддів. Вона не містить вимоги, щоб вони були правниками, хоча насправді всі федеральні судді та судді Верховного Суду були свого часу членами судів або адвокатури.

З часу заснування Верховного Суду майже 200 років тому кількість його членів лише трохи більша за 100 суддів. На початку існування до складу Суду входили Голова Суду та п'ять суддів. Протягом наступних 80 років число суд-

дів змінювалося, аж доки 1869 року не усталився повний склад – Голова Суду та вісім суддів. Голова Суду є його виконавчим урядовцем, але у вирішальних випадках має лише один голос, так само як і решта суддів.

Верховний Суд зберіг первісну юрисдикцію лише у двох типах справ: коли це пов'язано з високоповажними іноземними особами та коли стороною виступає штат. Усі інші справи надходять до Верховного Суду тільки за апеляцією судів нижчої ланки.

Із кількох тисяч справ, що реєструються кожного року, Верховний Суд здебільшого розглядає лише близько 150. Більшість із цих справ стосується тлумачення закону чи наміру Конгресу прийняти якийсь законодавчий акт. Однак чималу частку роботи Верховного Суду становить визначення відповідності Конституції певних законодавчих чи виконавчих актів. Це право судового контролю спеціально не обумовлено в Конституції. Швидше, це є доктрина, яку вивів сам Суд із свого прочитання Конституції й переконливо проголосив її в історичній справі «Марбері проти Медісона» 1803 року. В рішенні з цієї справи Суд застеріг, що «законодавчий акт, який суперечить Конституції, не є законом», і далі зазначив, що «компетенцією та обов'язком правового департаменту є твердо й рішуче пояснювати, що таке закон». Ця доктрина з часом була поширена і на діяльність урядів штатів та окружних урядів.



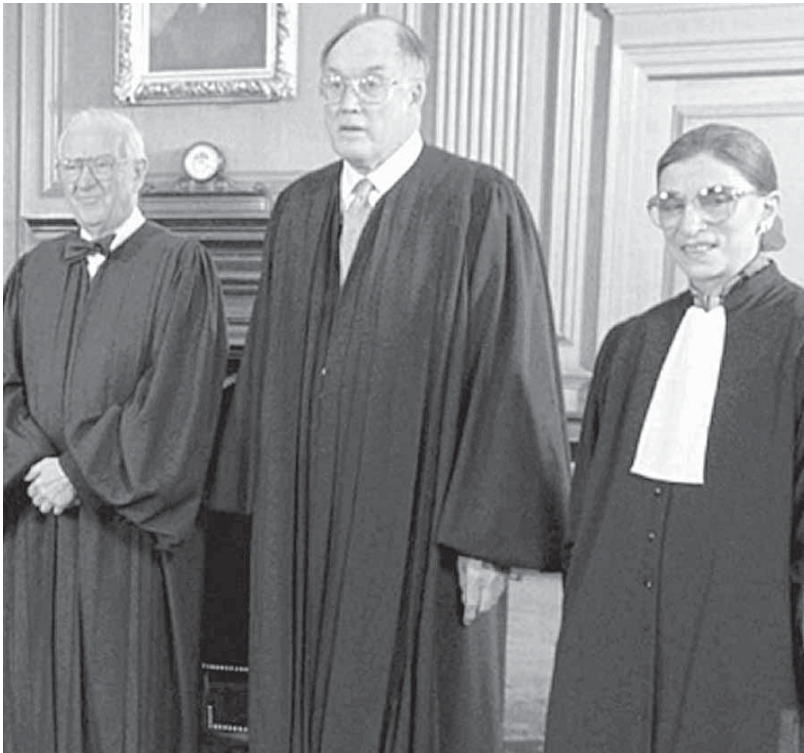
Рішення Верховного Суду не мають прийматися одноголосно – досить простої більшості, але за умови, що принаймні шестеро суддів (кворум, визначений законом) беруть участь у прийнятті рішення. Якщо ж думки розділилися, Суд, як правило, оголошує думку більшості та меншості (чи незгідну думку), причому та й інша можуть стати основою для прийняття Верховним Судом рішення. Часто судді вдаються до письмового викладу власних думок, якщо вони підтримують рішення, але мають інші міркування, ніж ті, що викладені більшістю.

АПЕЛЯЦІЙНІ ТА ОКРУЖНІ СУДИ

До другого за значимістю рівня у федеральному судочинстві належать апеляційні суди, створені 1891

року для полегшення процесу розподілу справ між судами й зняття того тягаря, що ліг на плечі Верховного Суду. Конгрес запровадив 12 регіональних апеляційних виїзних судів і Апеляційний суд США для розгляду справ федерального рівня. Число суддів, які засідають у кожному з цих судів, суттєво різняться (від 6 до 28), але більшість виїзних сесій проводиться складом у 10-15 суддів.

Апеляційні суди переглядають рішення окружних судів федеральної юрисдикції в межах своєї територіальної компетенції. Вони також уповноважені переглядати приписи незалежних регулюючих управлінь у тих випадках, коли внутрішні механізми перегляду в цих управліннях уже вичерпані, а питання про



Судді Верховного Суду
США (зліва направо):
Кларенс Томас,
Ентонін Скаліа,
Сандра Дей О'Коннор,
Ентоні М. Кеннеді,
Девід Г. Соутер,
Стівен Г. Бреєр,
Джон Поль Стівенс,
Голова Суду Вільям Г.
Ренквіст, Рут Бадер
Гінзбург.

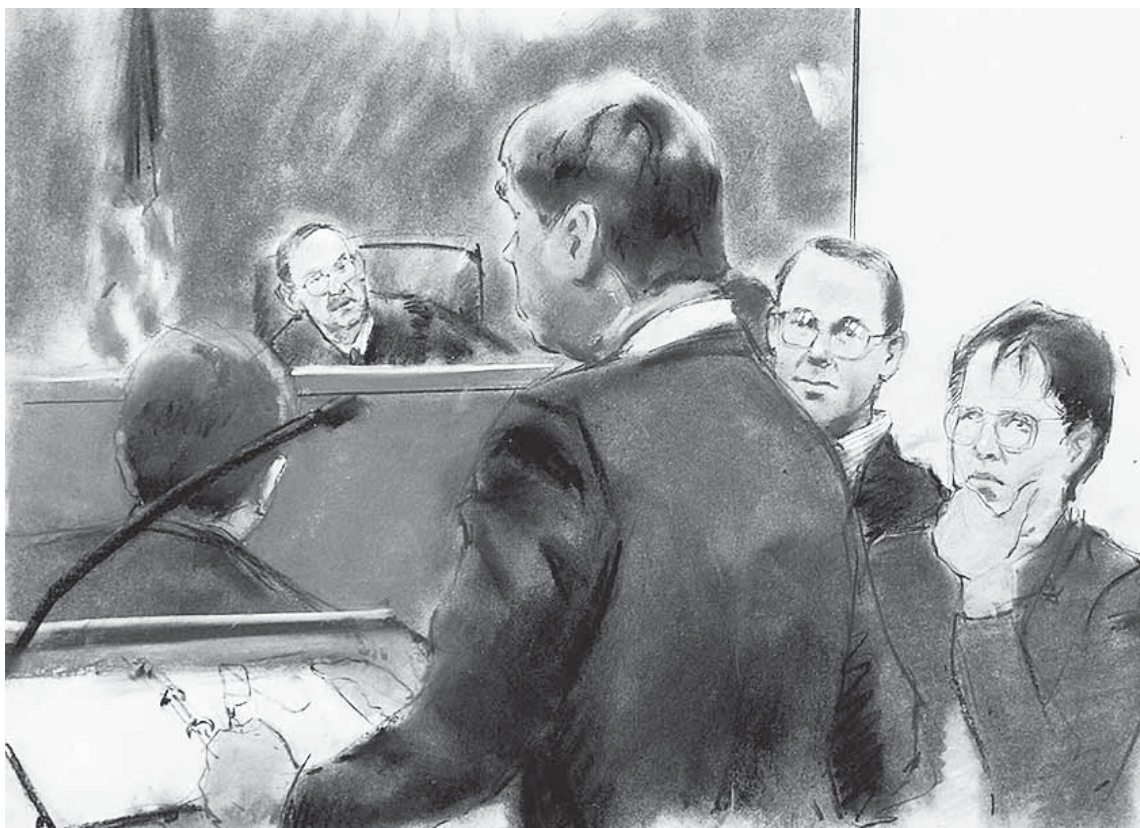
відповідність цих приписів закону все ще лишається дискусійним. Крім того, Апеляційний суд федерального округу має загальнонаціональну юрисдикцію заслуховувати апеляції в особливих справах; такими є справи, що стосуються патентного права, а також справи, що розглядаються судами особливої юрисдикції Зовнішньоторговельним судом і Судом федеральних позовів.

Рангом нижчими за апеляційні суди є окружні суди. 50 штатів і території, що належать Сполученим Штатам, поділені на 94 округів у такий спосіб, щоб позивачі могли легко дістатися до суду. Кожний окружний суд має щонайменше двох суддів, проте більшість – судів кількох суддів, а в найбільш населених округах кількість суддів

більша за 24 особи. Залежно від навантаження, суддя одного окружного суду може тимчасово засідати в суді іншого округу. Конгрес встановлює межі округів відповідно до чисельності населення, площі й обсягу роботи. Деякі невеликі штати є окремими округами, тоді як великі штати, такі як Нью-Йорк, Каліфорнія та Техас, мають по чотири округи кожен.

За винятком округу Колумбія, судді повинні бути мешканцями того округу, в якому вони постійно працюють. Окружні суди проводять свої сесії періодично й у різних місцях округу.

Більшість справ та позовів, що заслуховуються цими судами, стосуються таких федеральних правопорушень, як зловживання в роботі



На малюнку зображено судовий процес над Террі Ніколсом (другий праворуч) в окружному суді Денвера, штат Колорадо. Ніколса було піддано суду і визнано винним за участь у 1995 р. в бомбуванні федерального службового будинку в Оклахома-Сіті, штат Оклахома.

поштової служби, розкрадання федеральної власності, а також порушення законодавства про якість харчових продуктів, банківські справи та підроблення грошей. Це єдині федеральні суди, в яких «велике» журі виносить звинувачення у вчиненні злочину, а «мале» журі приймає рішення у справі.

До кожного судового округу входить також суд у справах банкрутства США, тому що Конгрес прийняв рішення, що справи про банкрутство мають розглядатися в федеральних судах, а не в судах штатів. Завдяки процесам про банкрутство особи чи підприємства, не здатні більше платити своїм креди-

торам, можуть розраховувати або на контрольовану судом ліквідацію свого майна, або на визнання життєздатності своїх фінансових справ і розробку плану зі сплати боргів.

СПЕЦІАЛЬНІ СУДИ

На додаток до федеральних судів загальної юрисдикції час від часу виникала потреба створювати суди для спеціальних потреб. Такі суди відомі як «законодавчі», оскільки вони засновувались за рішенням Конгресу. Судді цих судів, як і їхні колеги з інших федеральних судів, призначаються на пожиттєвий строк Президентом, а затверджуються Сенатом.

На сьогодні існує два спеціальних суди, які здійснюють загальнонаціональне судове провадження стосовно певних типів справ. Зовнішньоторговельний суд розглядає справи, пов'язані із зовнішньою торгівлею та митом. Суд федеральних позовів здійснює судове провадження сто-

совно більшості претензій, пов'язаних із грошовими збитками, завданими Сполученими Штатами, суперечками з федеральних контрактів, незаконним «відбором» приватної власності федеральним урядом, а також щодо інших різноманітних позовів до Сполучених Штатів. □



На картині зображено Президента Джона Адамса (праворуч), який у свою останню ніч у Білому Домі власним підписом призначає на урядові посади людей зі своєї партії (федералістської). Вільям Марбері, один із призначених Адамсом на судову посаду, не одержав паперів про своє призначення й спробував здобути посаду, подавши до Верховного Суду позов проти Джеймса Медісона, який став членом Кабінету наступної Адміністрації. Судове рішення в справі «Марбері проти Медісона» встановило принцип судового контролю.



РОЗДІЛ

6

ІСТОРИЧНІ РІШЕННЯ ВЕРХОВНОГО СУДУ

*«Суд схиляється перед
уроками досвіду і перед
силою кращих умовиводів,
визнаючи, що процес
спроб і помилок, такий
ефективний у природничих
науках, також доречний
у судочинстві».*

*Луїс Д. Брендейс, суддя
Верховного Суду США;
справа Барнета проти
нафтогазової компанії
«Коронадо», 1932 рік.*

З часу, відколи Верховний Суд США зібрався на своє перше засідання 1790 року, було винесено тисячі рішень з приводу практично всіх питань – від повноважень уряду до громадянських прав і свободи преси. Хоча чимало з цих рішень лишаются маловідомими й становлять незначний інтерес для широкої громадськості, однак деякі з них вирізняються своїм значним впливом на перебіг американської історії. Про деякі з найвизначніших справ ідеться нижче.

СПРАВА «МАРБЕРІ ПРОТИ МЕДІСОНА» (1803 РІК)

Справа «Марбері проти Медісона», яку часто називають найважливішим рішенням в історії Верховного Суду, встановила принцип судового контролю й права Суду визнавати конституційність законодавчих і виконавчих актів.

Справа виникла у зв'язку з політичним диспутом щодо результатів президентських виборів 1800 року, на яких Томас Джефферсон, член Демократично-Республіканської партії, переміг діючого Президента Джона Адамса, федераліста. В останні дні Адміністрації Адамса Конгрес, у складі якого переважали федералісти, запровадив чимало судових посад, серед них 42 посади мирових суддів в окрузі Колумбія. Сенат затвердив призначення, Президент підписав їх, і завданням Державного секретаря було завірити папери на призначення та розіслати їх. В гарячці останніх хвилин роботи Державний секретар, залишаючи свою

посаду, забув направити розпорядження про призначення чотирьом мировим суддям, серед яких був і Вільям Марбері.

Новий Державний секретар Президента Джефферсона, Джеймс Медісон, відмовився направити ці розпорядження, оскільки нова Адміністрація була розлючена тим, що федералісти намагалися закріпити свої позиції в судочинстві. Марбері подав у Верховний Суд позов на Медісона, в якому вимагав надати чинності розпорядженню про його призначення на посаду.

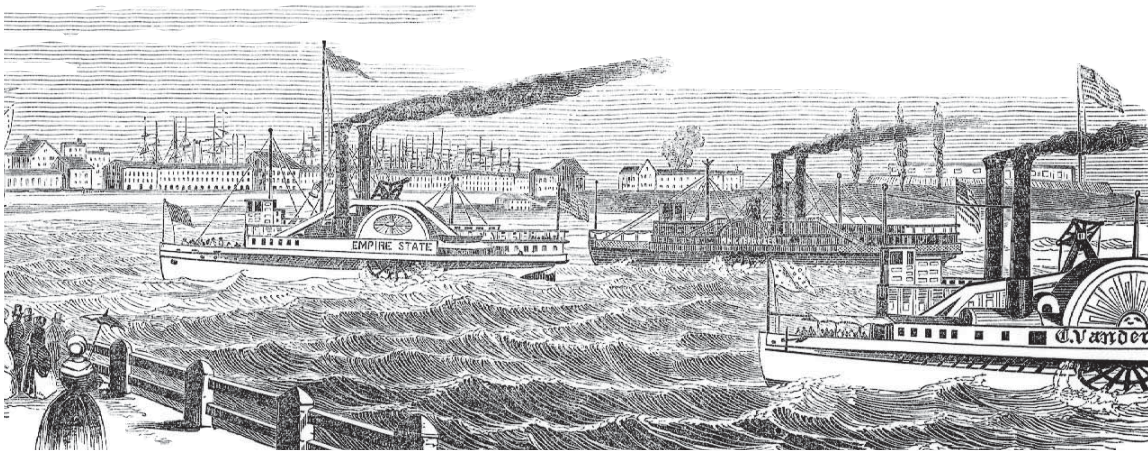
Якби Суд прийняв сторону Марбері, то Медісон все одно міг би відмовитися надіслати призначення, й Суд не мав би засобів, щоб примусити його виконати свою волю. Якби Суд виступив проти Марбері й дозволив Адміністрації Президента Джефферсона відмовити Марбері в посаді, на яку він мав законне право, то Суд ризикував би поступитися судовими повноваженнями президентській владі. Голова Верховного Суду Джон Маршалл розв'язав цю дилему, визначивши, що Верховний Суд не має повноважень для розгляду цієї справи. Маршалл заявив, що Розділ 13 Судового акту, який надає Суду це повноваження, антиконституційний, оскільки він поширює юрисдикцію Верховного Суду за межі юрисдикції, визначеної в Конституції. Прийнявши рішення про неприйняття рішення в цій справі, Верховний Суд закріпив за собою роль остаточного арбітра в справі тлумачення законів.

СПРАВА «ГІББОНС ПРОТИ ОГДЕНА» (1824 РІК)

Перший уряд Сполучених Штатів, який діяв згідно з Договором про Конфедерацію, був слабким почасти через те, що йому бракувало повноважень щодо регулювання економіки нової держави, включаючи регулювання торговельних потоків між штатами. Конституція надала Конгресові США право «регулювати торгівлю... між окремими штатами...», але це повноваження часто наражалося на проти-

має ліцензії від штату Нью-Йорк, він порушив проти нього справу.

У Гіббонса була федеральна ліцензія на навігацію у прибережних водах, відповідно до Прибережного акту 1793 року, але штат Нью-Йорк погодився з Огденом у тому, що Гіббонс порушив закон, оскільки він не мав ліцензії цього штату. Та коли Гіббонс подав позов до Верховного Суду, судді визнали закон штату Нью-Йорк антиконституційним, оскільки він зазіхав на право Конгресу США регулювати економіку.



Нью-Йоркська гавань у 1800-х роках стала сценою для справи «Гіббонс проти Огдена», в якій Верховний Суд затвердив повноваження Конгресу в регулюванні торгівлі між штатами.

дію тих штатів, які жадали збереження за собою контролю в справах економіки.

На початку 1800-х років штат Нью-Йорк видав закон, який вимагав від власників пароплавів, що курсували між Нью-Йорком і Нью-Джерсі, одержувати ліцензії від Нью-Йорку. Аарон Огден одержав таку ліцензію, тоді як Томас Гіббонс – ні. Коли ж Огден дізнався, що Гіббонс є його конкурентом і не

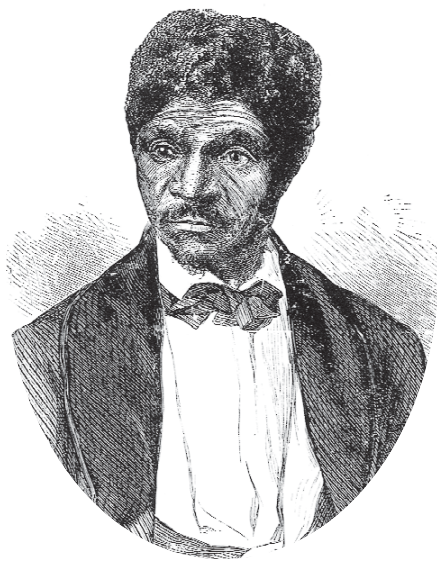
«Слово «регулювати» означає за своєю суттю повну владу над тією річчю, що має регулюватися», – сказав Суд. Отже, «воно виключає, за необхідністю, дію всіх інших сторін, які б виконували ті самі дії над тією самою річчю».

СПРАВА «ДРЕД СКОТТ ПРОТИ СЕНДФОРДА» (1857 РІК)

Дред Скотт був рабом, власник якого, Джон Емерсон, привіз його з

Міссурі – штату, де рабство було дозволено, до штату Іллінойс, де рабство було заборонено. Через кілька років Скотт повернувся до Міссурі разом із Емерсоном. Скотт розсудив, що оскільки він жив у вільному штаті, то не повинен і далі вважатися за раба.

Емерсон помер 1843 року, а через три роки Скотт подав позов на



Дред Скотт – раб, який заявив, що він є вільною людиною, оскільки певний час проживав у вільному штаті. Верховний Суд прийняв рішення проти Скотта 1857 року, яке широко критикувалося і згодом було скасовано.

вдову Емерсона з вимогою звільнити його. Скотт виграв справу в суді штату Міссурі у 1850 році, але 1852 року вищий суд штату відмінив рішення нижчої судової інстанції. Тим часом пані Емерсон вийшла заміж вдруге, і Скотт став законною власністю її брата, Джона Сенфорда (в судових документах помилково записано Сендфорд). Скотт порушив у

федеральному суді справу проти Сенфорда з вимогою надати йому свободу, та суд прийняв рішення не на користь Скотта.

Коли справа надійшла до Верховного Суду, судді ухвалили, що Скотт не став вільною людиною на тій підставі, що проживав у вільному штаті, і що, будучи чорношкірим, Скотт не був громадянином, а відтак не мав права подавати позов до суду. Таке рішення зазнало значної критики й стало одним із факторів обрання Авраама Лінкольна, противника рабства, Президентом у 1860 році, а також прискорило початок Громадянської війни в 1861 році. Справу «Дред Скотт проти Сендфорда» було спростовано Тринадцятою поправкою до Конституції, яка скасувала рабство в 1865 році, та Чотирнадцятою поправкою, що надала громадянство колишнім рабам у 1868 році.

СПРАВА «НАЦІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТРУДОВИХ СТОСУНКІВ (NLRB) ПРОТИ СТАЛЕПИВАРНОЇ КОРПОРАЦІЇ ДЖОНСА І ЛАФЛІНА» (1937 РІК)

Якщо справа «Гіббонс проти Огдена» утвердила верховенство Конгресу в регулюванні торгівлі між штатами, то справа «NLRB проти Джонса і Лафліна» розширила повноваження Конгресу з регулювання лише торгівлі до регулювання усіх видів діяльності в тих галузях промисловості, що пов'язані з торгівлею між штатами.

Корпорація «Джонс і Лафлін» – одна з найбільших у державі виробників сталі – порушила Державний



Робітники перед сталеливарнею Джонса і Лафліна в Піттсбурзі, штат Пенсильванія, 1946 року. Десять років тому Верховний Суд прийняв рішення проти Джонса і Лафліна за відмову поважати право робітників утворювати спілки й вести колективні переговори.

акт про трудові стосунки 1935 року, звільнивши з роботи 10 працівників за їхню профспілкову діяльність. Акт забороняв різноманітні нечесні трудові стосунки й захищав право робітників на створення спілок і колективну оборону своїх прав. Компанія ж відмовилася підкоритися наказу NLRB про поновлення звільнених робітників. Окружний апеляційний суд відхилив виконання наказу NLRB, а Верховний Суд переглянув рішення у цій справі.

Суть справи полягала у тому, щоб з'ясувати, чи має Конгрес повноваження регулювати «внутрішню» діяльність компаній, залучених до процесу торгівлі між штатами, тобто ту діяльність, що відбувається в межах одного штату. Корпорація «Джонс і Лафлін» підпадала під цю умову, бо вона не була пов'язана із торгівлею між штатами, а від-

так не підпадала під регулюючу владу Конгресу. Верховний Суд не погодився з цим, заявивши, що «зупинки цієї [виробничої] діяльності з причини виробничих конфліктів матимуть суттєвий вплив на торгівлю між штатами... Досвід переконливо засвідчив, що визнання права працівників на самоорганізацію та права мати представників за їхнім вибором, котрі боронять їхні колективні інтереси, часто є суттєвою умовою злагоди у виробничих стосунках». Захистивши конституційність Державного акту про трудові стосунки, Верховний Суд визнав перевагу організованого руху трудящих і заклав основу для більш глибокого регулювання виробництва з боку федерального уряду.

СПРАВА «БРАУН ПРОТИ УПРАВЛІННЯ НАРОДНОЇ ОСВІТИ» (1954 РІК)

До розгляду цієї історичної справи багато штатів і округ Колумбія мали сегреговані (розділені) на расовій підставі шкільні системи, що затверджувалося рішенням Верховного Суду 1896 року в справі «Плессі проти Фергюсона», яке дозволяло расову сегрегацію шкіл, якщо умови в них рівні. 1951 року Олівер Браун з Топеки, штат Канзас, оскаржив цю доктрину «сегрегованості за умов рівності» (розділені, але рівні), коли від імені своєї восьмирічної доньки порушив справу проти міського шкільного управління. Браун волів, аби його донька ходила до «білої» школи, розташованої в п'яти кварталах від їхньої домівки, а не до школи для чорношкірих, що була через



Чорно- та білошкірі школярі в одному гурті, що стало можливим після проголошення Верховним Судом інтеграції в загальних школах у справі «Браун проти Відділу народної освіти» 1954 року.

21 квартал. Виявивши, що обидві ці школи в основному однакові, федеральний суд прийняв рішення не на користь Брауна.

Тим часом батьки інших чорношкірих дітей з Південної Кароліни, Вірджинії та Делаверу порушили подібні справи. Суд Делаверу визнав школи для чорношкірих гіршими за «білі» школи і наказав перевести чорношкірих школярів, та керівництво шкіл подало апеляцію до Верховного Суду.

Верховний Суд заслухав аргументи з усіх цих справ одночасно. У справах, порушених чорношкірими позивачами, містились факти та висновки психологів і соціологів, які пояснювали, чому вони вважають

сегрегацію згубною для чорношкірих дітей. 1954 року Верховний Суд одноголосно визнав, що «...в галузі освіти доктрина «сегрегованості за умов рівності» (розділені, але рівні) не повинна мати місця», й постановив, що сегрегація в загальних школах унеможлиблює для чорношкірих дітей «рівноправний захист законом, гарантований Чотирнадцятю поправкою».

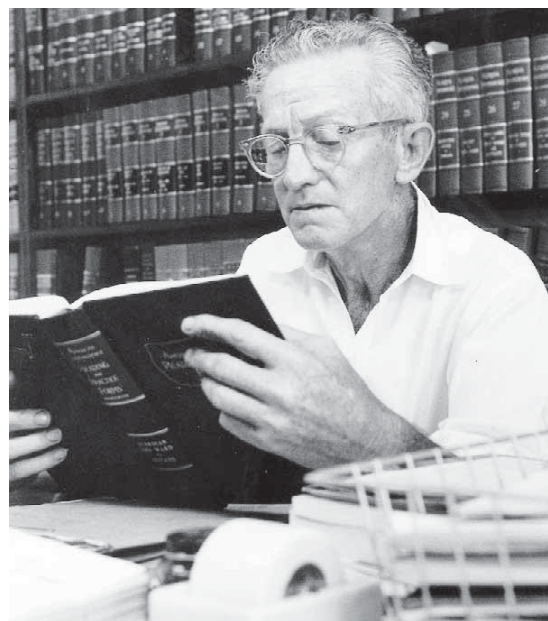
СПРАВИ «ГІДЕОН ПРОТИ ВЕЙНРАЙТА» (1963 РІК) ТА «МІРАНДА ПРОТИ ШТАТУ АРІЗОНА» (1966 РІК)

Два рішення Верховного Суду, прийняті у 1960-ті роки, підтримали права осіб, звинувачених у вчиненні злочинів.

Кларенс Ерл Гідеон був заарештований за те, що вдерся до більярдної у Флориді в 1961 році. Коли він зажадав призначеного судом адвоката для свого захисту, суддя відмовив у цій вимозі, мотивуючи відмову тим, що закон штату передбачає призначення адвоката лише в справах, пов'язаних зі смертю жертви, або в справах, за якими оскарженому може бути винесений смертний вирок. Гідеон захищав себе сам і був визнаний винним. Потрапивши до в'язниці, він годинами просиджував у бібліотеці, вивчаючи юридичну літературу й подаючи петиції до Верховного Суду із проханням заслухати його справу. Суд виніс рішення про те, що Гідеону було відмовлено в справедливому судовому розгляді, й постановив, що кожен штат повинен надавати захисників людям, звинуваченим у злочині, але неспроможним за власний кошт найняти адвокатів. Коли справа Гідеона повторно заслуховувалася в суді за участю адвокатів, його було виправдано.

Лише три роки по тому Верховний Суд прийняв рішення, що обвинувачений повинен мати право на допомогу захисника задовго до того, як він потрапить до зали суду.

Ернесто Міранда був засуджений судом штату Арізона за викрадання дітей та згвалтування. Звинувачення ґрунтувалося на зізнанні, яке Міранда дав поліцейським після двогодинного допиту без доведення до його відома того, що він має право на присутність адвоката. У своєму рішенні Верховний Суд зажадав,



Кларенс Ерл Гідеон вивчає матеріали в юридичній бібліотеці, подібній до тієї, що була у в'язниці, де він готувався до власної справи у Верховному Суді. 1963 року Суд прийняв рішення на користь Гідеона й зажадав від американських судів забезпечувати адвокатами тих підсудних, які не в змозі самотійно оплатити адвокатські послуги.

щоб поліцейські, проводячи арешт, обов'язково робили те, що нині називається попередженням Міранди, – тобто повідомляли, що підозрюваний має право мовчати; що все, сказане ним, може бути використано проти нього; що він має право на присутність адвоката при допиті і що адвокат може бути йому наданий, якщо підозрюваний не має свого захисника.

Рішення в справі «Міранда проти штату Арізона» – одне з найвідоміших рішень Верховного Суду, оскільки попередження Міранди щодня демонструється в американських кінострічках та телевізійних програмах. Однак 1999 року феде-

ральний апеляційний суд піддав сумніву це рішення в справі «Дікерсон проти Сполучених Штатів», у якій звинувачений грабіжник банку заявив, що йому не зачитали належним чином його права. Верховний Суд вирішив переглянути справу Дікерсона й при її обговоренні визнав за доцільне повернутися до правомірності «рішення Міранди».

СПРАВА КОМПАНІЯ «НЬЮ-ЙОРК ТАЙМС» ПРОТИ САЛЛІВАНА» (1964 РІК)

Перша поправка до Конституції Сполучених Штатів гарантує свободу преси. Проте Верховний Суд роками уникав застосування Першої поправки для захисту засобів масової інформації в судових позовах щодо поширення наклепів, тобто у позовах, в основі яких лежить публікація неправдивої інформації, що завдає шкоди репутації певної особи. Рішення Верховного Суду в справі Компанія «Нью-Йорк Таймс» проти Саллівана» зробило революцію в законодавстві Сполучених Штатів про відповідальність за наклепи, обумовивши, що посадові особи не можуть порушувати справи про наклеп, лише наводячи докази того, що інформація є сфальсифікованою. Суд виніс рішення, що позивач має також довести, що репортери або редактори діяли зі «злим наміром» і опублікували інформацію, «яка є безвідповідальною, незалежно від того, сфальсифікована вона чи ні».

Справа виникла у зв'язку з розміщенням Південною конференцією



Мартіна Лютера Кінга молодшого (праворуч) арештовано в Атланті, штат Джорджія, 1960 рік. Арешт Кінга в Монтгомері, штат Алабама, того ж року призвів до справи «Компанія «Нью-Йорк Таймс» проти Саллівана», в якій Верховний Суд постановив, що посадові особи не можуть подавати позов на пресу за наклеп, якщо тільки інформація не була опублікована зі «злим наміром» і «є безвідповідальною, незалежно від того, сфальсифікована вона чи ні».

лідерів християн об'яви в «Нью-Йорк Таймс» на повну сторінку про збір коштів для правового захисту громадянських прав Мартіна Лютера Кінга молодшого, заарештованого в Алабамі 1960 року. Л.-Б. Салліван, спеціальний уповноважений міста Монтгомері, штат Алабама, який керував відділенням поліції, заявив, що ця об'ява дискредитувала його, перекручено описуючи дії поліції міста. Салліван порушив справу проти чотирьох священиків, які розмістили об'яву, та «Нью-

Йорк Таймс», яка не перевірила її достовірності.

Об'ява й справді містила кілька неточностей, і журі присяжних винесло рішення відшкодувати Саллівану 500 000 доларів. Газета та активісти захисту громадянських прав подали апеляцію до Верховного Суду, який одноголосно вирішив справу на їхню користь. Суд прийняв рішення, що закони про відповідаль-

ність за наклеп не можуть бути використані «для застосування санкцій проти критики службових дій посадових осіб» і що вимога до журналістів гарантувати точність своїх висловлювань призвела б до самоцензури. Верховний Суд не знайшов жодних свідчень того, що «Таймс» чи священики мали злі наміри, публікуючи оголошення. □



Палата Представників законодавчого органу штату Техас засідає в приміщенні столичного урядового будинку міста Остін.



РОЗДІЛ 7

КРАЇНА БАГАТЬОХ УРЯДІВ

*«Повноваження, що
не делегуються цією
Конституцією Сполученим
Штатам і не заборонені
нею окремим штатам,
належать, відповідно,
штатам або народів».
Конституція Сполучених
Штатів, Десята поправка,
1789 рік.*

Федеральна цілісність, яку створила Конституція, є визначальною рисою американської урядової системи. Та сама ця система насправді є мозаїкою, що складається з тисяч дрібніших одиниць, будівельником цеглинок, які створюють єдине ціле. В країні існує 50 урядів штатів плюс уряд округу Колумбія, а нижче на урядовій драбині стоять дрібніші урядові одиниці, що управляють округами, містами, містечками та селищами.

Різноманітність урядових одиниць найкраще можна зрозуміти, звернувшись до еволюції Сполучених Штатів. Федеральна система, як ми вже бачили, стала останнім кроком в еволюційному процесі. До прийняття Конституції існували уряди окремих колоній (пізніше штатів), а до них діяли уряди округів та дрібніших одиниць. Чи не найперше завдання ранніх англійських поселенців полягало в створенні урядових одиниць для крихтих поселень, які вони заснували вздовж узбережжя Атлантичного океану. Ще до того, як пілігрими висадилися зі свого корабля 1620 року, вони уклали на борту судна «Мейфлауер» так звану Мейфлауерську угоду – першу писану конституцію Америки. Її із просуванням нації на захід кожен новий прикордонний пост створював свій уряд для ведення місцевих справ.

Творці Конституції США залишили цю багаторівневу систему врядування недоторканою. Хоча вони їй надали верховенство загальнодержавній структурі, та з усією

мудрістю визнали необхідність існування низки урядів, які були б більш близькими до людей та більш чутливими до їхніх потреб. Отож деякі функції – такі як оборона, валютне регулювання й міжнародні відносини – можуть забезпечуватися сильним централізованим урядом. Тоді як інші справи – такі як санітарія, освіта та місцевий транспорт – підпадають під місцеву юрисдикцію.

Уряд штату

До здобуття незалежності американські колонії управлялися кожна окремо Британською Кораною. На світанку республіки, ще до прийняття Конституції, кожен штат був фактично автономною одиницею. Делегати Конституційних зборів задумали створити сильніший, життєздатніший федеральний союз, але вони також мали намір зберегти права штатів.

Загалом, питання, які не виходять за межі штату, належать до виняткової компетенції уряду штату. Це, зокрема, такі питання: внутрішні комунікації, регулювання власності, промисловості, бізнесу, комунальних споруд і послуг; кримінальний кодекс штату; умови праці в штаті. В цих межах федеральний уряд вимагає, щоб система управління в штатах була демократичною за формою, а закони, які приймаються, не суперечили федеральній Конституції, законам та договорам Сполучених Штатів.

Безумовно, є чимало сфер, де федеральна юрисдикція та юрис-



На очах учнів і керівників освітньої галузі штату губернатор Каліфорнії Грей Девіс підписує законодавчий акт, спрямований на покращення громадських шкіл у штаті.

дикція штатів перетинаються. Зокрема, останніми роками федеральний уряд перебирає на себе все більшу відповідальність у таких галузях, як охорона здоров'я, освіта, соціальне забезпечення, транспорт, житлове забезпечення та розвиток міст. Однак, коли федеральний уряд реалізує ці повноваження в штатах, відповідні програми приймаються на основі співпраці на двох урядових рівнях, а не нав'язуються згори.

Подібно до системи державної влади, уряди штатів мають три гілки влади: законодавчу, виконавчу та судову, які в основному за функціями та сферами впливу еквівалентні до своїх федеральних відповідників. На чолі виконавчої влади в штаті стоїть губернатор, який обирається прямим народним голосуванням, найчастіше на чотирирічний

строк (хоча в деяких штатах цей строк обмежується двома роками). За винятком Небраски, яка має однопалатний законодавчий орган, усі штати мають двопалатні законодавчі органи, де верхня палата зазвичай називається Сенатом, а нижня – Палатою представників, Палатою делегатів або Загальними зборами. У більшості штатів сенатори обираються на чотири роки, а члени нижньої палати – на два.

Конституції різних штатів відрізняються в деталях, та загалом наслідують структуру, подібну до федеральної Конституції, включаючи положення про права народу та організацію системи управління. Такі сфери, як ведення бізнесу, банки, комунальні послуги, благодійні організації, у конституціях багатьох штатів виписані докладніше та чіткіше, ніж у Конституції федераль-

ній. Та будь-яка конституція штату проголошує, що остаточна влада належить народові, й визначає певні норми та принципи, що становлять основу системи управління в штаті.

Міський уряд

Колись переважно аграрні, Сполучені Штати сьогодні – це високоурбанізована країна, в якій понад 80% населення проживає в містечках, великих містах та їхніх передмістях. Ця статистика дає уявлення про ту надзвичайну роль, яку відіграють міські уряди в усій системі американської системи управління. Міський уряд, якщо порівнювати його з урядами вищих рівнів штату та федеральним, значно ближчий до обслуговування запитів людей, забезпечуючи їх усім – від поліційного та протипожежного захисту до санітарного контролю, охорони здоров'я, освіти, громадського транспорту й житлового будівництва.

Справа управління найбільшими американськими містами надзвичайно складна. Якщо взяти хоча б дані про чисельність населення, то лише місто Нью-Йорк більше за 41 із 50 штатів. Недарма часто кажуть, що найскладнішою посадою у виконавчій владі після президентської є посада мера Нью-Йорка.

Міське врядування діє на підставі статуту штату, де докладно визначені завдання та повноваження муніципального уряду. Та в багатьох аспектах міста живуть незалежно від штатів. Щоправда, у найбільших містах співпраця зі струк-



Річард М. Делі, мер Чикаго, штат Іллінойс, виголошує промову на Дні Землі, 1999 рік.

турами федерального рівня та рівня штату суттєво допомагає задоволенню потреб городян.

Способи міського врядування значно відрізняються по всій країні. Проте практично всі міста мають щось на зразок центральної ради, яка обирається виборцями, та виконавчого урядовця (мера), якому голови департаментів допомагають у веденні міського господарства.

Існує три основні типи міського врядування: мер-муніципалітет, комісія та управитель міста. Це – чисті форми врядування; багато міст застосовує поєднання двох або й трьох форм.

Мер-муніципалітет. Це найдавніша форма міського врядування в Сполучених Штатах, яка ще до початку ХХ ст. існувала чи не в усіх американських містах. Її структура подібна до тієї, яку мають уряди штатів та федеральний, а саме: головою виконавчої гілки влади є виборний мер, а законодавча влада надана виборній раді (муніципалітету), яка представляє різні райони міста. Мер призначає голів міських

служб та інших посадових осіб, яких іноді затверджує муніципалітет. Мер також має право вето щодо постанов (закони міста) й часто відповідає за розробку міського бюджету. Муніципалітет ухвалює постанови міста, встановлює розміри оподаткування на власність і розподіляє кошти між різними міськими службами.

Комісія. Ця форма міського врядування надає і виконавчу, і законодавчу функції одній групі урядовців, здебільшого в складі трьох чи більше осіб, які обираються всім містом. Кожен член комісії наглядає за однією або кількома міськими службами. Одного із них обирають головою комісії й часто називають мером, хоча він наділений такими самими повноваженнями, як інші її члени.

Управитель міста. Посада управителя міста виникла у відповідь на зростання складності міських проблем, розв'язання яких вимагає такого управлінського досвіду, якого часто бракує виборним посадовцям. Вихід було знайдено в тому, щоб довірити більшість виконавчих повноважень, із втіленням законів в життя та забезпеченням діяльності міських служб включно, високопрофесійному та спеціально освіченому міському управителю.

Схему врядування «міський управитель» застосовує чимдалі більше американських міст. За цією схемою невеликий виборний муніципалітет видає міські постанови й визначає політику міста, але для вті-

лення своїх рішень наймає платного адміністратора, який часто й називається управителем міста. Він формує бюджет міста і здійснює нагляд за більшістю міських служб. Здебільшого строк його перебування на посаді не фіксується, й управитель міста працює доти, доки муніципалітет задоволений його роботою.

ОКРУЖНИЙ УРЯД

Округ – це адміністративно-територіальна частина штату, до якої здебільшого, але не обов'язково, входять два чи більше районів і кілька селищ. Місто Нью-Йорк настільки велике, що поділяється на п'ять окремих міст-районів, кожен із яких має статус округу: Бронкс, Манхеттен, Бруклін, Квінс і Стейтен Айленд. А з другого боку, округ Арлінгтон, штат Вірджинія, розташований прямо навпроти Вашингтона, округ Колумбія, через річку Потомак, складається одночасно з міської та приміської зон, які обид-



Сенаторка штату Елізабет Ріді звертається до громадян на міських зборах у Вейбриджі, штат Вермонт.

ві управляються єдиною окружною адміністрацією.

У більшості округів Сполучених Штатів певне містечко або місто слугує за окружний центр, у якому зосереджені урядові приміщення й де збирається рада комісарів чи наглядачів. У дрібних округах таку раду обирають виборці всього округу, а в більших наглядачі представляють окремі райони чи містечка. Рада стягує податки, позичає й асигнує гроші, визначає розмір платні окружних службовців, здійснює нагляд за виборами, будує й утримує автошляхи та мости, реалізує національні, штатові й окружні програми соціального захисту.

Уряди містечок і селищ

Тисячі муніципальних юрисдикцій занадто малі, щоб кваліфікуватися як міські уряди. Ці юрисдикції діють у містечках та селищах і охоплюють такі суто місцеві потреби, як покриття та освітлення вулиць, водопостачання, поліцейний та протипожежний захист, встановлення місцевих правил з охорони здоров'я, утилізація сміття, відходів, очищення стічних вод, стягування місцевих податків для підтримання урядових заходів, а також, у співпраці зі штатом та округом, безпосереднє керівництво місцевою мережею освітніх закладів.

Влада тут зазвичай ввіряється виборному правлінню чи раді, яким даються найрізноманітніші назви: міська чи селищна рада, правління обраних, колегія наглядачів, правління членів комісії. Правління мо-

же мати голову чи президента, який діє як вища посадова особа, а може бути обраний і мер. До складу урядових службовців може входити діловод, скарбник, начальники поліцейного та протипожежного відділів, особи, відповідальні за охорону здоров'я та соціальне забезпечення.

Унікальною рисою місцевого врядування, поширеного переважно в Новій Англії, є «міські збори». Щороку (а за потреби й частіше) зареєстровані виборці містечка збираються на відкриті збори задля обрання урядовців, обговорення місцевих проблем та схвалення законів місцевого врядування. Як орган збори розв'язують питання спорудження та ремонту шляхів, будівництва громадських приміщень, оподаткування та бюджету містечка. Міські збори, які вже існують понад два сторіччя, часто розглядаються як найчистіша форма безпосередньої демократії, за якою урядова влада не делегується, а здійснюється прямо й регулярно самим населенням.

Інші місцеві органи влади

Розглянуті вище федеральний, штатові та місцеві уряди не вичерпують усього спектру американських урядових одиниць. Бюро перепису населення США (підрозділ Міністерства торгівлі) зареєструвало 84 955 місцевих урядових одиниць у Сполучених Штатах, включаючи округи, муніципалітети, райони, шкільні й спеціальні округи.

Американці почали доручати своїм урядам розв'язання широкого



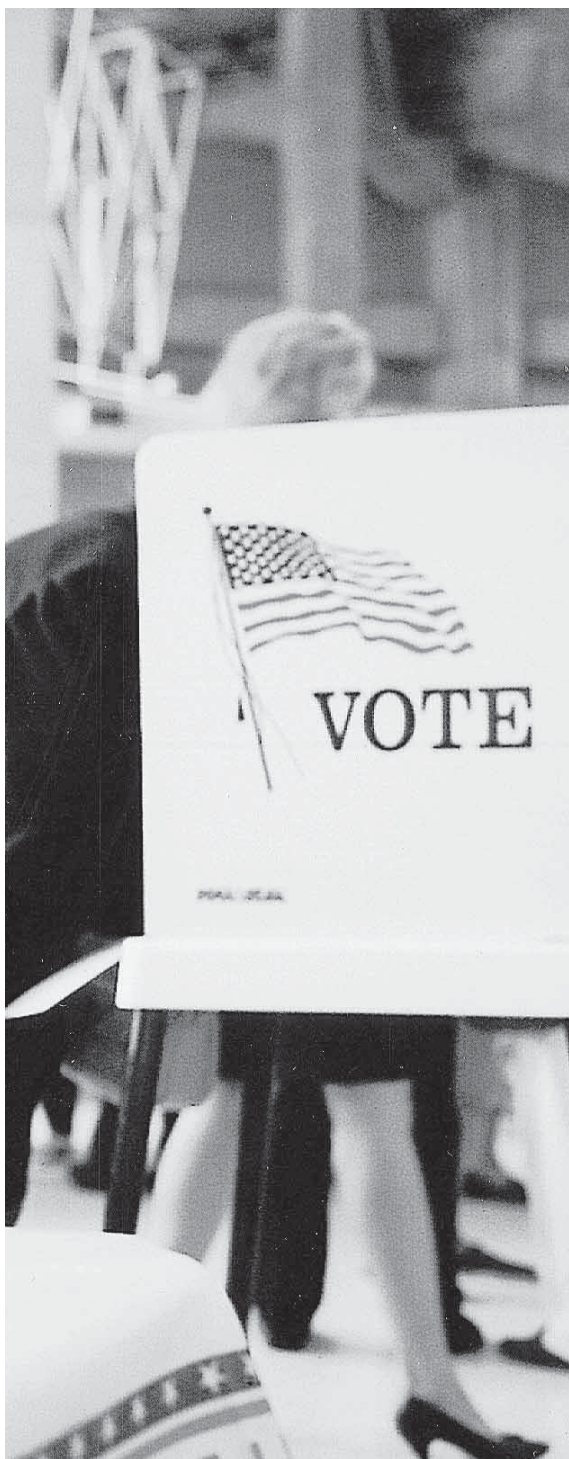
Пожежники гасять пожежу, що охопила три міських будинки в місті Монтгомерівіль, штат Пенсильванія. За протипожежну охорону в Сполучених Штатах відповідають місцеві уряди.

кола проблем, що на світанку республіки люди робили самотужки. За колоніальних часів навіть у великих містах налічувалося лише по кілька полісменів та пожежників, а міські уряди не дбали ні про освітлення, ні про очищення вулиць. Загалом, людина покладалася на власні сили, захищаючи власність й утримуючи родину.

Сьогодні задоволення цих потреб сприймається як обов'язок усієї громади, яка діє через свій орган влади. Навіть у невеликих містечках функції поліційного, протипожежного, соціального захистів, охорони здоров'я виконуються органами влади. Звідси й походить таке запутане розмаїття юрисдикцій. □



Люди реєструються для голосування в Лос-Анджелесі, штат Каліфорнія.



РОЗДІЛ 8

УРЯД НАРОДУ: РОЛЬ ГРОМАДЯНИНА

*«Це є функція громадянина –
утримувати уряд від
припущення помилки».*
*Роберт Г. Джексон, суддя
Верховного Суду США,
справа «Асоціація
американських комунікацій
проти Доудса», 1950 рік.*

Із прийняттям 1787 року Конституції Сполучених Штатів батьки-засновники створили нову систему управління. Ідея, що лежить в її основі, була досить революційною для свого часу і видається, на перший погляд, простою та прямолінійною. Право здійснювати владу належить безпосередньо народові, воно не приписується правом первородства чи силою армії, а реалізується у вільному і відкритому голосуванні громадян США. Ця теза зрозуміла і пряма в теорії, та на практиці вона реалізовувалася далеко не в повному обсязі. Складнощі вже з самого початку були пов'язані з питанням виборчого права: кому буде дозволено голосувати, а кому – ні.

Батьки-засновники були, безумовно, дітьми свого часу. Для них було очевидним, що лише ті, хто є «стовпами» суспільства, повинні мати голос у визначенні того, хто ж буде цим суспільством управляти. Вони вірили, що оскільки уряд було засновано заради захисту власності й особистих свобод, то ті, хто залучений до обрання уряду, повинні мати частку власності і частку свободи.

В ті часи це означало, що голосувати могли лише білошкірі протестанти-чоловіки, які володіли власністю. Ні жінки, ні бідні люди, ні слуги за контрактом, ні католики чи іудеї, ні раби з Африки, ні індіанці голосувати не могли. «Жінки, подібно до рабів та слуг, були визначені як залежні, – пише історик Майкл Схадсон. – Громадянство надавалося лише тим, хто був

господарем власного життя». Через ці обмеження лише 6 відсотків населення нових Сполучених Штатів обрало своїм першим Президентом Джорджа Вашингтона 1789 року.

І хоча нові американці пишалися з того, що вони позбулися королівських династій та дворянської знаті, «звичайні» люди ще деякий час продовжували рахуватися з «дворянами». Отже, члени заможних і великосвітських родин здебільшого вигравали вибори за обіймання політичних посад без особливої опозиції. Проте такий стан речей тривав недовго. Концепція демократії виявилася настільки могутньою, що її неможливо було стримати. Ті, що не були дуже вже заможними і родовитими, почали вірити, що й вони також повинні мати змогу залучатися до процесу управління.

РОЗШИРЕННЯ ПРАВА НА УЧАСТЬ У ВИБОРАХ

Протягом XIX ст. до політики в Сполучених Штатах повільно, але невпинно долучалась усе більша кількість людей. Старі підходи ставали історією, соціальні групи, що раніше були виключені з політичного процесу, включалися у нього, й право на участь у виборах потроху надавалося все ширшим верствам народу. Спершу були скасовані ті обмеження права голосу, що виходили з релігійної належності людини та з володіння власністю, отож до середини сторіччя більшість білошкірих дорослих чоловіків отримали право голосу.



Плакат, виданий Лігою жінок-виборців, закликає жінок скористатися правом обирати, наданим Дев'ятнадцятою поправкою до Конституції 1920 року.

Згодом, після Громадянської війни (1861 – 1865 роки), що розгорнулася довкола питань рабства, було прийнято три поправки до Конституції США, які суттєво змінили рамки та суть американської демократії. Тринадцята поправка, ратифікована 1865 року, відмінила рабство. Чотирнадцята, прийнята 1868 року, проголосила, що всі особи, народжені чи натуралізовані в Сполучених Штатах, є громадянами цієї країни та того штату, в якому вони мешкають, а також що їхні права на життя, свободу, власність і рів-

ність перед законом мають забезпечуватися федеральним урядом. П'ятнадцята поправка, ратифікована 1870 року, заборонила федеральному урядові та урядам штатів завдавати потенційним виборцям будь-яких утисків на підставі раси, кольору шкіри та колишнього статусу служника.

Важливе слово «стать» не потрапило до цього переліку, причому зовсім не через недогляд; відтак двері до виборчих дільниць залишились для жінок зачиненими. Надання права голосу колишнім рабам вдихнуло нове життя у тліючу кампанію за виборчі права жінок. Битва врешті була виграна 1920 року, коли Дев'ятнадцята поправка визнала, що права голосу не можна позбавити «на підставі статі».

За іронією, ситуація в цьому питанні набула зворотного характеру. Жінки тепер могли голосувати, але багато чорношкірих американців не могли. Починаючи з 1890-х, білошкірі мешканці Півдня систематично усували чорношкірих із виборчої політики, запроваджуючи такі правила виборів, як «ценз грамотності» (він вимагав проходження тестів на грамотність усіма громадянами, предки яких не були виборцями перед 1868 роком), обкладення податком на голосування, а часто вдавались і до фізичного залякування. Таке ущемлення виборчих прав тривало й у XX ст. Рух за права людини, який почався в 1950-х роках, призвів до прийняття 1965 року Акту про виборчі права федерального закону, який оголосив поза законом

Продовження на стор. 112

ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ

Чимало батьків-засновників ненавиділи саму думку про політичні партії, бо гадали, що «фракції», перебуваючи в постійних чварах, будуть більше зайняті суперництвом між собою, аніж спільною роботою заради загального блага. Вони закликали, щоб окремих громадян голосував за окремого кандидата без втручання у цей процес організованих груп. Та саме цього й не сталося.

До 1790-х років уже сформувалися різні погляди на шлях розвитку нової держави, й носії протилежних ідей намагалися згуртуватися задля їх торжества. Послідовники Александра Гамільтона назвали себе федералістами; вони обстоювали сильний центральний уряд, який би підтримував інтереси торгівлі та промисловості. Послідовники Томаса Джефферсона назвали себе демократичними республіканцями; вони надавали перевагу децентралізованій аграрній республіці, в якій федеральний уряд має обмежені повноваження. До 1828 року федералісти зникли як організація, їх замінили ліберали, які того ж року виступили в опозиції при виборах у Президенти Ендрю Вільсона. Демократичні республіканці стали демократами, й таким чином народилася двопартійна система, яка існує й досі.

У 1850-ті на порядок денний постала проблема рабства, зокрема суперечки з питання, чи має бути дозволено невольництво на нових територіях держави на Заході. Ліберальна партія вела двоїсту політику з цього питання, що врешті й приречло її на смерть, а її місце на політичній сцені посіла 1854 року Республіканська партія, першочерговим завданням якої було викорінення рабства по всій території США. Через шість років ця нова партія прийшла до влади, коли Авраам Лінкольн здобув перемогу на президентських виборах 1860 року. На цей момент партії вже були добре зорганізовані як провідні політичні сили держави, а належність до певної партії стала важливим складником свідомості багатьох людей. Вірність партії передавалася від батьків до синів, а партійна діяльність, включаючи організацію ефектних кампаній, що завершувалися маршами одягнених в уніформу людей та факельними парадом, стала частиною суспільного життя багатьох громад.

Однак у 1920-ті така феєрична народність пішла на спад. Муніципальні реформи, реформування державної служби, дії проти корупції та першочергові завдання Президента задля зміни політичної влади на національних партійних з'їздах – усе це допомогло зробити політику більш прозорою та водночас менш розважальною.

Чому ж країна зупинилася лише на двох політичних партіях? Більшість керівників у Америці обираються по одномандатних округах та здобувають посаду, перемагаючи своїх опонентів за системою визначення переможця, що має назву «перший збирає пошту», – той, хто одержує більшість голосів, перемагає, а пропорція

поданих голосів не має значення. Це сприяє створенню двох конкуруючих партій: одна партія при владі, інша – поза нею. Якщо ті, хто нині є поза владою, згуртуються, то вони матимуть більше шансів перемогти тих, хто при владі.

Час від часу виникає й третя партія, отримуючи свою частку голосів виборців, принаймні хоч на деякий час. В останні роки найбільш вдалою третьою партією була Партія реформ Росса Перо, яка досягла певних успіхів у президентських виборах 1992 і 1996 років. Джесс Вентура став першим кандидатом у Президенти від Партії реформ, коли був обраний губернатором штату Міннесота 1998 року. Треті партії опиняються в суворих умовах виживання, тому що одна чи обидві головні партії часто позичають у них найпопулярніші положення, а відтак – відбирають їхніх потенційних виборців.

«В Америці одні й ті самі політичні ярлики – демократи та республіканці – носять фактично всі державні службовці, й відтак більшість виборців повсюди мобілізується ім'ям лише цих двох партій, – пише в книзі «Нові «Федералістські аркуші»: Нариси на захист Конституції» професор політології Нельсон В. Полсбі. – Однак демократи та республіканці не є однаковими повсюди. Відмінності, інколи ледь помітні, інколи очевидні, які існують між п'ятдесятьма політичними культурами окремих штатів, породжують суттєві відмінності у тому, що взагалі являють собою Демократична та Республіканська партії й за кого віддаються голоси. Ці відмінності дають підстави вважати, що під американською двопартійною системою насправді приховується щось більш подібне до системи із сотень політичних партій».



На малюнку 1867 року зображені чорношкірі громадяни Америки, що голосують на муніципальних виборах на виборчій дільниці у Вашингтоні, округ Колумбія; за столом сидить чорношкірий голова виборчої дільниці.

нечесні виборчі процедури, а також зажадав від Міністерства юстиції наглядати за виборами в південних штатах. Двадцять четверта поправка, ратифікована 1964 року, відмінила стягування виборчого податку як умову участі в голосуванні, усунувши один із тих небагатьох шляхів, які ще лишалися у штатів для обмеження участі у виборах чорношкірих і бідних американців.

Нарешті, до Конституції було внесено останню зміну щодо розширення права голосу. Участь США у в'єтнамській війні у 1960-ті – на початку 1970-х років надала нового життя ідеї, висунутій ще під час Ре-

волюції, ідеї, яка піднімалася щоразу, тільки-но починалася нова війна. Йшлося про те, що люди надто похилого віку, аби бути здатними захищати зі зброєю в руках свою країну, мають надто похилий вік також і для того, щоб брати участь у виборах. Двадцять шоста поправка, ратифікована 1971 року, знизила віковий ценз з 21 до 18 років. Нині практично всі дорослі громадяни Сполучених Штатів, народжені або натуралізовані тут і старші за 18 років, мають право голосу. Законодавчі обмеження права голосу накладаються лише на деяких колишніх кримінальних злочинців, а також на осіб, визнаних душевнохворими.

БЕЗПОСЕРЕДНЯ ДЕМОКРАТІЯ

Найважливіше питання сьогодення у виборчій політиці США полягає не в тому, хто має право голосу, а в тому, скільки виборців витратить свій час і завдасть собі клопоту, аби прийти до виборчої дільниці. Нині на вибори Президента приходить голосувати близько половини виборців. У виборах 1876 року участь виборців сягнула історичного рекорду – 81,8 відсотка. Протягом 1880 – 1890-х цей відсоток коливався навколо 80-ти, але згодом почав постійно знижуватися, досягши у 1924 році найнижчої позначки – 48,9%. «Новий курс» Демократичної партії у часи Великої Депресії 1930-х років викликав пожвавлення інтересу до виборів, і відсоток тих, хто взяв у них участь, досяг 60-ти. Зменшення частки тих, хто віддав свій голос на виборах, почалося

знову в 1968 році, досягши мінімуму (49,1%) на президентських виборах 1996 року.

Та обставина, що багато людей не голосує, турбує багатьох. «Сьогодні широко поширене відчуття (яке фіксується опитуванням населення й інформованими оглядачами), що американська виборча система має проблеми, – пише у своїй книзі «Вибори: американський стиль» політолог А. Джеймс Рейчлі. – Дехто вірить, що ці проблеми несуттєві й можуть бути залагоджені поміркованими реформами; інші вважають, що вони мають глибоке коріння й потребують енергійного хірургічного втручання, можливо – на фоні широкомасштабних змін соціального устрою. Нарікання стосуються величезних грошових витрат і довгої тривалості виборчих кампаній, влади засобів масової інформації у формуванні сприйняття людьми кандидатів, а також надмірним впливом, спричиненим «спеціальними інтересами», як на вибір кандидатів, так і на самі вибори».

Чимало політичних оглядачів вважають, що виборча система США потребує більш безпосередньої, менш представницької демократії. Наприклад, трансляція телебаченням засідань муніципалітету, під час яких виборці можуть безпосередньо звертатися до обраних урядовців і кандидатів від партій, заохочувалась як шлях до «більшої влади» народу. Також усе частіше використовуються законодавчі ініціативи громадян, референдуми, голосування з приводу відкликання

обраного урядовця. Конкретний механізм проведення цих акцій різниться від штату до штату, але в загальних рисах зводиться до такого: законодавчі ініціативи дають виборцям змогу зібрати достатню кількість підписів під петиціями щодо прийняття певних законодавчих актів (а в деяких штатах – і конституційних поправок) і в такий спосіб поставити цей акт відразу на голосування, оминувши законодавчий орган свого штату. Референдуми передбачають, що певні категорії законодавчих рішень (наприклад, з отримання позик шляхом випуску облігацій) можуть бути прийняті шляхом схвалення громадянами. Виборці можуть також використовувати референдуми для відміни законів, які були схвалені законодавчими органами штату. Голосування з приводу відкликання обраного урядовця дає громадянам можливість відкликати його з посади до закінчення строку перебування на ній.

Ініціативи, які нині дозволені в 24 штатах, особливої популярності набули в західних штатах і застосовувалися понад 300 разів в Орегоні, понад 250 разів у Каліфорнії й близько 200 разів у Колорадо. В різних штатах до виборчих бюлетенів потрапляли найрізноманітніші проблеми, включаючи інструкції та правила певних видів професійної та бізнесової діяльності, законодавство проти паління, тарифи на страхування транспортних засобів, право на аборти, легалізацію продажу та використання маріхуани з медичною метою, використання ядерної

енергії, контроль над вогнепальною зброєю.

Обов'язки громадян

Зрозуміло, що громадяни Сполучених Штатів мають силу-силенну прав, які надають їм ті свободи, що найвище цінуються людьми: свободу думати так, як їм забажається; особисто висловлювати свої думки обраним представникам чи колективно – на великих або малих зібраннях; сповідувати таку віру, яку вони обрали, або ж не сповідувати ніякої; не зазнавати незаконних обшуків своєї особи, оселі чи вивчення приватних паперів. Однак теорія демократичного управління стверджує, що пліч-о-пліч із усіма цими правами йдуть обов'язки: підкорятися законам; сплачувати встановлені законом податки; у разі запрошення засідати в суді присяжних; бути обізнаним із проблемами та кандидатами, які голосуються; використовувати право голосу, здобуте через біль і сльози їхніх предків.

Іншим важливим обов'язком є громадська служба. Мільйони американських чоловіків і жінок вступали до війська, щоб боронити свою країну в часи національної небезпеки. Ще більше мільйонів служили в армії в мирну добу, аби підтримувати військову міць держави. Американці – й молоді, й похилого віку – вступали до Корпусу миру та до інших добровільних організацій задля виконання громадських робіт вдома та за кордоном.

Та відповідальністю, що веде до найтриваліших суспільних змін, є

залучення людини до політичного процесу. «Прихильники демократії участі стверджують, що зростання участі громадян у прийнятті рішень в житті їхніх громад чи трудових колективів стає суттєвішою, якщо вони усвідомлюють свою роль та відповідальність у більших спільнотах, – пише в своїй книзі «Нове громадянство: Нетрадиційні політики, активність та служіння» професор політології Крейг Ріммерман. – Наприклад, збори громад дають одним громадянам знання, що стосуються потреб інших громадян. У середовищі справжньої демократичної участі громадяни діють не просто як автономні індивіди, проштовхуючи власні інтереси, а навпаки – через процес розмірковувань, обговорень і компромісу вони врешті поєднують свої прагнення з потребами всієї громади».

Том Гаркін, сенатор від штату Айова, твердить, що той тип активістів, які свого часу розпочали боротьбу за права людини, проти в'єтнамської війни та на захист довкілля, нині застосовує свою енергію «ближче до дому, організовуючи своїх сусідів на боротьбу за такі справи, як краще житлобудівництво, справедливе оподаткування, менша платня за комунальні послуги й очищення токсичних відходів... Проходячи крізь расові, класові та географічні кордони, такі акції продемонстрували мільйонам людей, що їхні спільні інтереси значно переважають відмінності між ними. (Для них усіх) заклик до громадських дій є одним: «Не втрачайте



Добровольці з організації «Житло задля гуманності» споруджують дім у Х'юстоні, штат Техас. «Житло» є однією з тисяч добровільних організацій у Сполучених Штатах, за посередництвом яких громадяни роблять внесок у процвітання своїх громад.

самовладання, не впадайте у відчай, не здавайтеся. Згуртовуйтеся і давайте відсіч».

ВІРТУАЛЬНІ СПІЛЬНОТИ

Деякі з небайдужих американських виборців залучені до громадських та політичних справ шляхом підтримання особистого зв'язку з

обраними урядовцями, зокрема з Президентом, сенаторами та представниками від штату. Вони надсилають листи, телеграми, дзвонять і особисто йдуть на прийом до урядового офісу чи то у Вашингтоні, чи то в своєму штаті або окрузі. Однак за останні кілька років у життя ввірвався новий засіб зв'язку, який

надав виборцям небачені можливості – можливість знати, що відбувається в світі, коментувати ці події й докласти зусиль до зміни тих речей, які їм не до вподоби. Цим засобом є Інтернет – «Всесвітня павутина» (www), «Інформаційний хайвей». Яку б назву цей засіб не носив, він змінює політику в Америці



«Енвіролінк» і «Нейборгуд он-лайн» – два веб-сайти Інтернету, які еднають людей із спільними інтересами по всіх Сполучених Штатах та в усьому світі.



швидко й невідворотно.

Інтернет може бути «могутнім інструментом колективних дій, якщо ми захочемо використати його в цій ролі, – пише політичний активіст Ед Шварц у книзі «Активність мережі: Як громадяни використовують Інтернет». – Він наділений потенціалом стати наймогутнішим засобом політичної організації людей, яким може скористатися кожен громадянин... (Те), у чому громадські активісти часто мають найбільшу потребу, є достовірна інформація про урядові установи, про різні програ-

ми, а також про те, як спрацьовує політична система». В Інтернеті вони можуть знайти цю інформацію легко і практично безкоштовно.

«Віртуальні спільноти» чоловіків і жінок, які мають спільні інтереси, але роз'єднані тисячами миль і могли б ніколи не дізнатись один про одного, нині об'єднуються Інтернетом. Досить часто ці люди ніколи не зустрічалися вічна-віч, та вони добре й довго знайомі завдяки тривалим і насиченим бесідам на теми, які їх найбільше турбують.

Ще одна суттєва зміна полягає в наданні

Інтернетом швидкого доступу до інформації про уряди, політику та проблеми, що для

більшості людей раніше було недоступним або ж їм тяжко було це відшукати.

«Енвіролінк», наприклад, є веб-сайтом, присвяченим проблемам довкілля. Громадські організації можуть одержати на цьому сайті факти щодо таких проблем, як викиди газів, що призводять до «парникового» ефекту, шкідливі відходи, токсичні речовини. Раніше широкі верстви людей були змушені обговорювати ці проблеми лише в загальних рисах. Нині завдяки «Енвіролінку» в їхньому розпоря-

дження будь-коли може бути детальна інформація. Сайт забезпечує доступ до освітніх матеріалів, урядових установ, організацій з охорони довкілля та їхніх видань, які для зручності впорядковані за відповідними темами. «Енвіролінк» також надає інформацію та поради щодо того, як вжити конкретних дій, наводячи імена та адреси електронної пошти осіб, з якими варто поспілкуватися щодо певної проблеми. На цьому сайті також є чати, ввійшовши в які, користувачі Інтернету можуть взяти участь у дискусіях і поділитися своїми ідеями.

Активісти місцевого рівня вважають Інтернет особливо корисним. Це люди, які беруть участь у політичному житті, докладаючи зусиль для покращення умов життя своїх околиць чи громад. Вони організують прибирання у своїх кварталах, налагоджують процес повторного використання відходів, створюють групи для попередження злочинності, здійснюють програми з ліквідації неграмотності серед дорослих. «Їхня мета полягає не просто в наданні соціальних послуг, – пише Ед Шварц, – хоча це одна з її складників. Вони просто впевнені, що міцною громада буде лише тоді, коли її мешканці докладуть особистих зусиль заради її процвітання».

Прикладом того, як ці люди використовують Інтернет, може слугувати «Нейборгуд он-лайн» – вебсайт, розроблений Шварцем для сприяння діяльності з покращення житлових районів по всіх Сполучених Штатах. Щодня сотні людей –

керівники та службовці неприбуткових організацій, виборні урядовці, журналісти, викладачі та студенти, звичайні громадяни – відвідують цей сайт у пошуках нових шляхів розв’язання проблем районів, де вони мешкають.

«Від скромного початку, – каже Шварц, – ми досягли етапу, на якому фактично всі будівельні корпорації, дорадчі комітети громад, програми з ліквідації неписьменності, служби професійного навчання й надання послуг вже підключилися до нашої системи чи з’ясовували, як це можна зробити».

Групи за особливими інтересами

Групи, про які йшлося вище, та подібні до них називаються групами громадських інтересів, оскільки вони дбають про колективний добробут, досягнення якого не обов’язково принесе користь членам цих груп. Це не означає, що позиція, яку займають такі групи, завжди правильна; просто в них мінімальний елемент власної вигоди чи інтересу.

Групи за особливими інтересами, навпаки, зазвичай мають економічну зацікавленість у тій політиці, яку вони сповідують. Організації виробників схвалюватимуть низькі податки для корпорацій та обмеження права на страйки, тоді як професійні спілки підтримуватимуть законодавчі акти щодо мінімальної заробітної платні та на захист права колективного укладання договорів з адміністрацією. Інші групи за особливими інтересами, такі як церкви та етнічні групи, ви-

Продовження на стор. 120

ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ



Кандидати на посаду президента США Річард Ніксон (піворуч) та Джон Ф. Кеннеді (спиною до фотоапарата) готуються починати свої історичні телевізійні дебати 1960 року.

Американці рано усвідомили, що легкий доступ до інформації матиме вирішальне значення для належного функціонування їхньої нової демократії. Без інформації вони не могли б приймати обґрунтовані рішення щодо своїх кандидатів та їхньої політики. Однак, щоб бути ефективною, ця інформація має бути легко доступною та широко розповсюджуватись.

Розв'язанням проблеми були газети. Перша американська щоденна газета з'явилася в Філадельфії, штат Пенсильванія, 1783 року. А вже до 1800 року Філадельфія мала шість щоденних газет, Нью-Йорк – п'ять, Балтимор, штат Мериленд – три, Чарльстон, штат Південна Кароліна – дві разом із близько 250 іншими газетами, але переважно щотижневими, розкиданими по всій країні. До 1850 року налічувалося 2000 газет, серед яких 200 були щоденними.

Незалежна стійкість журналістів призводила до конфліктів з багатьма американськими політиками перших років нової держави. Джордж Вашингтон писав 1792 року: «Якщо уряд та його службовці мають бути постійною мішенню для образ в газетах, та ще й без того, щоб розібратися в їхніх намірах чи дослідити факти, то мені здається, що для будь-якої живої людини виявиться неможливо стояти біля керма чи утримувати корабель на плаву». А з іншого боку, політики усвідомили важливу роль преси в інформуванні виборців. Томас Джефферсон писав 1787 року: «Якби мені довелося вирішувати, чи повинні ми мати уряд без газет, чи газети без уряду, я б ні миті не вагався, обравши останнє».

Радіо набуло важливості для політики в 1924 році, коли вперше велися прямі трансляції з засідань загальнонаціональних партійних з'їздів. Того ж року партії почали платити за рекламу на радіо – республіканці витратили на це 120 000 доларів, а демократи – 40 000. Через чотири роки витрати обох партій підскочили до мільйона доларів, давши старт розкручуванню спіралі витрат на виборчі кампанії, які особливих розмірів досягли останніми роками.

Джордж Геллап почав проводити соціальні опитування 1934 року, розпочавши з невеличких груп респондентів у ключових округах. Він вважав, що такі опитування є «швидким та ефективним методом, користуючись яким, законодавці, освітяни, експерти та видавці, так само як і звичайні громадяни вздовж і впоперек країни, матимуть надійніший вимір пульсу демократії». Сьогодні опитування стало значно складнішим, оскільки набутий досвід анкетування дав змогу його вдосконалити, а обробка інформації стала автоматизованою із залученням новітніх технологій аналізу даних. Незважаючи на помилки, що виникають час від часу, опитування загалом оцінюється як ефективний засіб, що дає можливість перебувати в курсі громадської думки.

Перша телевізійна трансляція партійного з'їзду відбулася 1940 року, а її аудиторія становила 100 000 глядачів. До 1950-х телебачення охопило третину американських домовласників. Протягом президентської передвиборчої кампанії 1952 року дві партії витратили на телерекламу 3,5 мільйона доларів, причому республіканці продовжували значно випереджати демократів у витратах на рекламу. Теледебати Кеннеді та Ніксона 1960 року остаточно утвердили визначну роль телебачення в сучасному веденні передвиборчих кампаній.

«Телебачення стало найважливішим джерелом інформації для більшості американців, – пише британський історик Джон Девіс у праці «Вибори в США». – Кандидати на найвищу посаду, бажаючи справити належний вплив на виборців, перебувають у такому становищі, що не можуть ігнорувати процес висвітлення новин на

телебаченні, вони також не можуть не скористатися можливістю рекламувати самих себе за його допомогою... Більше того, публіка почала чекати появи на телеекранах кандидатів на високі посади; кандидат на посаду в Конгресі, в органах влади штату та навіть у місцевих органах влади може і досі послугоуватись радіо та пресою з користю для себе, але без телебачення результат його передвиборчої кампанії навряд чи буде позитивним».

являють стурбованість ширшими політичними проблемами, які можуть впливати на їхні організації чи переконання.

Одним із видів груп за особливими інтересами, що останнім часом зросли як за своєю кількістю, так і за впливом, є комітети політичних дій (РАС). Вони являють собою незалежні групи, згуртовані навколо однієї чи кількох проблем, і вносять кошти на проведення політичних кампаній при виборах у Конгрес чи Президента. Ці комітети обмежені в сумах, які вони можуть надати безпосередньо кандидатам при федеральних виборах. Однак не існує жодних обмежень розмірів грошових витрат, які РАС можуть робити самостійно задля підтримки поглядів виборців чи їхнього переконання голосувати за певного кандидата. Сьогодні число таких груп вимірюється тисячами.

«Політичні партії налякані тим, що різноманітні групи за інтересами розрослися, як гриби, все більше їх тримають офіси у Вашингтоні, округ Колумбія, й представляють себе безпосередньо в Конгресі та федеральних установах, – пише Майкл Схадсон у книзі «Порядний громадянин: Історія американського громадянського життя». – Чимало організацій, що тримають на оці Вашингтон, шукають фінансової та моральної підтримки звичайних громадян. Оскільки багато з них зосереджуються на вузькій сфері інтересів, навіть на одній проблемі, причому такій, що має яскраве емоційне забарвлення, вони вдало конкуру-

ють з партіями за гроші, час і почуття громадян».

Кількість грошей, витрачених цими групами, продовжує зростати, бо виборчі кампанії стають все дорожчими. Багато американців мають відчуття, що ці інтереси – чи то корпорацій, чи то профспілок, чи РАС, створених заради підтримки певної точки зору, – є такими могутніми, що звичайні громадяни можуть мало чим зарадити, аби протистояти їхньому впливові.

Та дещо вони можуть зробити. Вони можуть поширювати інформацію у своєму середовищі й діяти на підставі цієї інформації. Можливо, найшвидший і найефективніший шлях полягає у стеженні за діями обраних ними діячів з використанням Інтернету. За лічені хвилини можна з'ясувати, які «особливі інтереси» сприяли отриманню цим обранцем політичних дивідендів і як він голосував при прийнятті останніх законодавчих актів. Далі ці громадяни можуть використати отриману інформацію, оприлюднивши свої думки щодо політичного діяча.

Реальність політичного життя полягає в тому, що розмірковування на різні теми, збирання інформації, пов'язаної з ними, та їх обговорення з друзями і сусідами жодним чином не впливає на дії обраних урядовців або, що важливіше, – на результати голосування. Однак ці урядовці дуже пильнують за тим, чи схильні ті, хто проголосував за них, знову віддати свої голоси на їхню користь. Коли листи, телефонні дзвінки, факси та послання елек-

тронної пошти починають надходити від виборців, тоді їй приділяється їм увага. Все ж таки саме люди – кожен зі своїм голосом, незалежно від того, чи хоче він віддати його, – є тими, кому належить остаточна влада.

Шлях від 1787 року і прийняття Конституції до наших часів не був прямим. Виборці, під впливом пристрастей та обставин, спершу – рухалися в одному напрямі, згодом – в іншому. Та досягши певної точки, вони завжди знаходили дорогу на-

зад, щоб зупинитися поблизу центру. Десь поміж прагматичним та ідеалістичним, поміж місцевим і загальнонаціональним, поміж громадським та особистим, поміж егоїстичним і альтруїстичним, поміж правами окремого штату та добробутом усієї нації лежить спільний ґрунт, на якому народ Сполучених Штатів за багато років збудував сильну, квітучу, вільну країну – країну не без вад, таку, якою вона є, але завжди сповнену надій на краще майбутнє. □

Додаткова література з питань системи державного управління в США

Abraham, Henry J.

Justices, Presidents, and Senators: A History of the U.S. Supreme Court Appointments From Washington to Clinton. 4th ed. Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield, 1999.

Baum, Lawrence

Supreme Court. Washington, D.C.: CQ Press, 1997.

Bibby, John

Two Parties or More?: The American Party System. Boulder, Colorado: Westview Press, 1998.

Bowen, Catherine

Miracle at Philadelphia: The Story of the Constitutional Convention, May to September 1787. Boston, Massachusetts: Little Brown, 1986.

Boyte, Harry C., Heather Booth, and Steve Max

Citizen Action and the New American Populism. Philadelphia, Pennsylvania: Temple University Press, 1986.

Brinkley, Alan, Nelson W. Polsby, and Kathleen M. Sullivan

The New Federalist Papers: Essays in Defense of the Constitution. New York, New York: Norton, 1997.

Brookhiser, Richard

Alexander Hamilton, American. New York, New York: Free Press, 1999.

Carp, Robert A., and Ronald Stidham

Judicial Process in America. 4th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 1998.

Davies, Philip

U.S. Elections Today. 2nd ed. New York, New York: Manchester University Press, 1999.

Edwards, George C.

Government in America: People, Politics, and Policy. 8th ed. New York, New York: Longman, 1999.

Fine, Toni M.

American Legal Systems: A Resource and Reference Guide. Cincinnati, Ohio: Anderson Publishing, 1997.

Fisher, Louis

Constitutional Conflicts Between Congress and the President. 4th ed. Topeka, Kansas: University Press of Kansas, 1997.

Fisher, Louis

The Politics of Shared Power: Congress and the Executive. 4th ed. College Station, Texas: Texas A & M University Press, 1998.

Friedman, Lawrence M.

American Law: An Introduction. 2nd ed. New York, New York: W.W. Norton, 1998.

Graber, Doris

Mass Media and American Politics. 5th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 1997.

Greenstein, Fred

Leadership in the Modern Presidency. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1988.

Hall, Kermit, ed.

The Oxford Guide to United States Supreme Court Decisions. New York, New York: Oxford University Press, 1999.

Hanson, Russell, ed.

Governing Partners: State-Local Relations in the United States. Boulder, Colorado: Westview Press, 1998.

Hedge, David

Governance and the Changing American States. Boulder, Colorado: Westview Press, 1998.

Hoffman, Daniel

Our Elusive Constitution: Silences, Paradoxes, Priorities. New York, New York: SUNY Press, 1997.

Kurian, George T.

Historical Guide to the U.S. Government. New York, New York: Oxford University Press, 1997.

Loomis, Burdett

The Contemporary Congress. 2nd ed. New York, New York: St. Martins Press, 1998.

Mason, Alpheus

American Constitutional Law: Introductory Essays and Selected Cases. 12th ed. New York, New York: Prentice Hall, 1998.

Meador, Daniel J.

American Courts. St. Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1991.

Nelson, Michael

The Presidency and the Political System. 5th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 1998.

Notess, Greg R.

Government Information on the Internet.
2nd ed. Lanham, Maryland: Bernan
Press, 1998.

O'Brien, David M.

*Storm Center: The Supreme Court in American
Politics.* 5th ed. New York, New York:
W.W. Norton, 1999.

Perloff, Richard M.

*Political Communication: Politics, Press, and
Public in America.* Mahwah, New Jersey:
Lawrence Erlbaum Associates, 1998.

Polsby, Nelson

*Presidential Elections: Strategies and Structures
of American Politics.* 9th ed. Chatham,
New Jersey: Chatham House, 1996.

Reichley, A. James, ed.

Elections American Style. Washington,
D.C.: The Brookings Institution, 1997.

Relyea, Harold C., ed.

*The Executive Office of the President: A
Historical, Biographical, and Bibliographical
Guide.* Westport, Connecticut:
Greenwood Press, 1997.

Rimmerman, Craig A.

*The New Citizenship: Unconventional Politics,
Activism, and Service.* Boulder, Colorado:
Westview Press, 1997.

Ripley, Randall

Readings in American Government and Politics.
3rd ed. Boston, Massachusetts: Allyn
and Bacon, 1999.

Rogers, Donald, ed.

*Voting and the Spirit of American Democracy:
Essays on the History of Voting and Voting
Rights in America.* Urbana, Illinois:
University of Illinois Press, 1992.

Rossiter, Clinton, ed.

The Federalist Papers, by Alexander
Hamilton, James Madison, and John Jay.
New York, New York: Mentor, 1999.

Schudson, Michael

*The Good Citizen: A History of American Civic
Life.* Cambridge, Massachusetts: Harvard
University Press, 1999.

Schwartz, Ed

Net Activism: How Citizens Use the Internet.
Sebastopol, California: Songline
Studios, Inc., 1996.

Selnow, Gary W.

*Electronic Whistle-Stops: The Impact of the
Internet on American Politics.* Westport,
Connecticut: Praeger Press, 1998.

Van Horn, Carl

The State of the States. 3rd ed.

Washington, D.C.: CQ Press, 1996.

Weisberg, Herbert, ed.

Great Theatre: The American Congress in the 1990s. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1998.

Wilson, James

American Government: Institutions and Policies.

7th ed. Boston, Houghton Mifflin, 1998.

Woll, Peter, ed.

American Government: Readings and Cases.

13th ed. New York, New York: Longman, 1999.

Ілюстрації:

Перелік фотографій та ілюстрацій, що йдуть зліва направо, розділений крапкою з комою, перелік фотографій та ілюстрацій, що йдуть згори донизу, – рискою.

Обкладинка:

Брайан Лоуренс/Pictor. 4–5: © Bettmann/CORBIS.
6, 9, 13, 14: Архів ілюстрацій “North Wind”.
16: File Photo. 26: AP/Wide World Photos.
30–31, 33: Архів ілюстрацій “North Wind”.
38–39: © Роберт Тріппетт/Sipa Press.
43: © Мартін Сімон/SABA.
44: AP/Wide World Photos; © Марк Рейнстейн/IPOL.
45: © Мері Анна Фекльмен/Білий Дім.
50: Департамент сільського господарства США.
51, 52: AP/Wide World Photos.
52: © Джонатан Елдерфілд/Агенція “Liason”.
54: © Девід Батоу/SABA. 55: AP/Wide World Photos.
57: © Метью Мак-Вей/SABA.
58: © Ніна Берманн/Sipa Press.
59–61: AP/Wide World Photos (3).
62: © Кім Каліш/SABA 63: AP/Wide World Photos.
66–67: © Джеймс Колбурн/IPOL.
69: © Крісті Боу/IPOL. 72: AP/Wide World Photos.
80–81: © Роберт Тріппетт/Sipa Press.
84–85, 86: AP/Wide World Photos.
88–89: Ліза Біганзолі, Національне
Географічне Товариство.
91–92: Архів ілюстрацій “North Wind”.
93–94: © Bettmann/CORBIS.
95: File Photo.
96: AP/Wide World Photos.
98–99: © Роберт Деммріх/Tony Stone Images.
101: AP/Wide World Photos.
102: © Кетлін Меллоан/Tony Stone Images.
103: © Джордж Белероуз/Stock Boston, Inc.
105: AP/Wide World Photos.
106–107: © Девід Батоу/SABA.
109: Бібліотека ілюстрацій “Hulton Getty”/Агенція “Liason”.
112: Архів ілюстрацій “North Wind”.
115: © Грег Сміт/SABA.
116: © 1991–1999 The EnviroLink Network – Courtesy libertynet.org.
118: Фотоархів.

Distributed by
PUBLIC AFFAIRS SECTION
EMBASSY OF THE UNITED STATES OF AMERICA

Produced by
REGIONAL PROGRAM OFFICE, VIENNA
RPO 2001-0160 UKRAINIAN
(Outline of U.S. Government)