

хідних для його реалізації умов управлінського процесу, інвестиційної, законотворчої, господарської та іншої діяльності. Більш того, у цьому законі функція екологічного планування навіть не згадується. Статті 16 і 22 містять вказівку на функції прогнозування і програмування, а ст. 6 присвячена екологічним програмам (як одній з правових форм екологічного планування)<sup>1</sup>.

Подібна ситуація існує і в Російській Федерації, де Федеральний закон від 10 січня 2002 р. № 7-ФЗ «Про охорону навколишнього середовища»<sup>2</sup> є кроком назад навіть порівняно із Законом РРФСР 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища», який включав планування в задачі економічного механізму охорони навколишнього природного середовища, а в ст. 17 розкривалося його значення і т. д. Відповідно ж до нового підходу Федеральний закон від 10 січня 2002 р. указує як на напрям діяльності лише на прогнозування і складання програм, а планування згадується лише як характеристика сутності такої діяльності.

Безумовно, не можна вважати подібний стан справ задовільним. Необхідність розвитку України в контексті сталого розвитку потребує подальшої теоретичної і нормативної розробки проблем екологічного планування, одним з напрямків чого повинно стати удосконалення чинного законодавства в цій сфері.

<sup>1</sup> Відом. Верхов. Ради. – 1991. – № 41. – Ст.546.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – №2. – Ст.133.

---

**Б. А. Барабаш**, пошукувач кафедри міжнародного права та державного права зарубіжних країн. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

---

## Місце губернатора у системі органів влади штату Теннессі

---

В умовах становлення в Україні основ конституційного ладу вивчення позитивної практики функціонування органів влади зарубіжних країн є досить актуальним. Успішний розвиток конституційного права США свідчить про запровадження Конституцією 1787 р. вдалого механізму розподілу влади та утворення надійних взаємозв'язків між органами держави. На думку вчених, батьки-засновники зуміли вибрати із досвіду як стародавніх цивілізацій, так і з європейського все найбільш корисне, розумне і перевірене<sup>1</sup>.

До проблем американського конституційного права у своїх працях зверталися як зарубіжні науковці (Ф. Грінштейн, Л. Фрідмен, А. Токвіль, Д. Уїлсон та ін.), так і радянські й російські вчені (С. В. Боботов, В. А. Власихін, Ю. І. Жигачов, Б. С. Крилов, В. І. Лафітський, А. О. Мішин, М. С. Саліков та ін.). На жаль, в Україні поки що немає робіт, у яких би всебічно досліджувалися особливості основ конституційного права США. У зв'язку з цим доцільно у даній статті провести аналіз статусу губернатора штату Теннессі як органу виконавчої влади суб'єкта федерації.

<sup>1</sup> Див.: Боботов С.В., Жигачев И.Ю. Введение в правовую систему США. – М.: Норма, 1997. – С. 3.

Штати є важливим елементом федеративної структури США. Конституція США 1787 р. (ст. 4 розд. 4) проголошує: «Сполучні Штати гарантують кожному штату у нинішньому Союзі республіканську форму правління і охорону кожного з них від нападу зовні»<sup>1</sup>. Вчені –американісти вказують, що штати являють собою унітарні державні утворення, у яких «центральна» влада підрозділяється так само, як і федеральна влада, на законодавчу, виконавчу і судову<sup>2</sup>.

Відповідно до Конституції штату Теннессі 1978 р. (ст. 3) верховна виконавча влада у штаті Теннессі належить губернатору<sup>3</sup>. Глава виконавчої влади обирається шляхом загального голосування громадянами штату, які досягли 18-річного віку та зареєстровані належним чином. На нашу думку, такий порядок обрання губернатора підкреслює, що саме народ штату наділяє своїх представників правом здійснення виконавчо-розпорядчих функцій.

Конституція Теннессі (ст. 3 розд. 2) встановлює, що губернатор повинен обиратися одночасно із виборами членів Генеральної асамблеї (законодавчого органу штату) строком на 4 роки. На наш погляд, на збіг дат виборів законодавчого і виконавчого органу влади безпосередньо впливає двопартійна система, що існує як на федеральному рівні, так і на рівні штату Теннессі. Одночасний прихід до органів влади прихильників республіканської чи демократичної партії, безперечно, забезпечує більш стабільну роботу влади у штаті. Так, американська вчена-правознавець С. Маккелі Морхауз вказує, що останнім часом збільшився вплив партійних фракцій у легіслатурі штату, і для реалізації губернатором своїх повноважень йому потрібна співпраця Генеральної асамблеї<sup>4</sup>. У цьому зв'язку повністю підтримуємо точку зору професора Рич-

<sup>1</sup> Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соед. Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. пособие / [сост. Сб., пер., авт. введ. и вступ.ст. В.В. Маклаков]. – 5-е изд., переб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – С.362.

<sup>2</sup> *Вавилов А.И.* Современный федерализм США // Современный буржуазный федерализм / Отв. ред. Левин И.Д. – М.: Наука, 1978. – С. 19.

<sup>3</sup> Tennessee Constitution //Tennessee blue book. Statistical Information. Sec. 7. – Nashville, TN, 1996 – P. 412.

<sup>4</sup> *Morehous, Sarah McCally.* The Governor as Political Leader. Politics in the American States: A Comparative Analysis. – Boston: Little, Brown @ Co., 1976. – P. 196.

мондського університету А. Ганлікса, що протиріччя між губернатором і законодавчою владою, як правило, виникають через партійно-політичні розбіжності<sup>1</sup>.

Відповідно до американської політичної традиції власне партії активно впливають на формування та діяльність органів влади. Лише невеликий відсоток громадян на виборах голосують за так званих «незалежних (безпартійних) кандидатів». Зокрема, у 2006 р. до Генеральної асамблеї штату Теннессі не пройшов жоден незалежний кандидат. У цьому зв'язку не випадково губернатор штату Теннессі є титулованим лідером партії. Взаємний вплив партійного апарату і глави виконавчої влади досить суттєвий. Зокрема, кандидатуру на посаду глави виконавчої влади висуває партія на виборах праймеріз, основне фінансове навантаження протягом виборчої кампанії губернатора несе партійна каса, губернатор використовує партійні структури як засіб зв'язку із федеральними органами влади тощо.

Конституція Теннессі (ст. 3 розд. 2) закріплює, що вибори губернатора штату відбуваються на основі мажоритарної системи відносної більшості. Конституція передбачає можливість проведення і другого туру виборів, якщо два або більше кандидатів набрали рівну і більшу кількість голосів. У такому випадку глава виконавчої влади обирається на спільному засіданні Генеральної асамблеї із числа кандидатів, що отримали найбільшу кількість голосів виборців. Останні вибори губернатора штату Теннессі відбулися у 2006 р. Демократ Філ Бредесен був обраний у першому турі, оскільки отримав 69 % голосів виборців<sup>2</sup>. Слід вказати, що Ф. Бредесена переобрано на другий термін (вперше він зайняв посаду губернатора у 2002 р.), і цей факт свідчить про популярність політика у суспільстві. Думаємо, що успіх діяльності губернатора став результатом його зусиль щодо об'єднання різних політичних груп і фракцій всередині партії, а також проведення грамотної соціально-економічної політики, котру підтримали як представники бізнесу, так і громадяни.

<sup>1</sup> *Ганликс А. Б.* Многообразие форм федерализма в США // Государство и право. – 1994. – № 6. – С. 133.

<sup>2</sup> <http://www.tennesseeanytime.org/> / 26.11.2007

Згідно із принципом розподілу влади функції виконавчої влади полягають у виконанні законів і суворому дотриманні політики, яка сформульована законодавцем. Водночас наприкінці 20 ст. науково-технічна революція привела до необхідності надання главі виконавчої влади штату більшої самостійності. Так, американський вчений С. Гоува у роботі «Хто сильний губернатор?» сформулював 9 концептуальних принципів реформування інституту губернатора. До таких принципів він відніс: 1) надання губернаторам більш широких повноважень щодо формування, керівництва та реорганізації штату службовців; 2) надання губернаторам права самостійно формувати уряд без узгодження кандидатур із легіслатурами штатів; 3) зміцнення повноважень губернаторів у бюджетній сфері; 4) запровадження елементів планування в організацію економіки штату; 5) збільшення строку повноважень губернаторів; 6) виключення формальностей, які заважають здійсненню губернаторами функцій глави виконавчої влади штату; 7) сприяння легіслатурами штатів губернаторам у реалізації їх нових ідей та досвіду інших штатів; 8) зменшення впливу федерального центру; 9) здійснення перегляду конституцій штатів щодо легітиматії перерахованих принципів<sup>1</sup>.

Варто зазначати, що вказані принципи реформування статусу глави виконавчої влади штату знайшли втілення і в становищі губернатора штату Теннессі. Зокрема, до Конституції штату були внесені 8 і 9 поправки, які встановили 4-річний термін повноважень губернатора, можливість переобрання губернатора на другий термін та мінімізували перелік посадових осіб, що призначаються губернатором із погодженням з Генеральною асамблеєю<sup>2</sup>. У результаті проведених заходів була утворена та зміцнена губернаторська команда з планування та управління економікою й бюджетом, посилилася персональна і колективна відповідальність членів адміністрації перед главою виконавчої влади, що, у свою чергу, зміцнило позиції губернатора як глави уряду. Крім того, як справедливо зазначає відомий американський правознавець

<sup>1</sup> Gove, Samuel K. Why Strong Governors? //National Civic Review. – 1964. – № 53. – P. 131.

<sup>2</sup> Tennessee Constitution //Tennessee blue book. Statistical Information. Sec. 7. – Nashville, TN, 1996 – P. 413.

Л. Сабатто, посилення позицій губернатора сприяло появі у політиці нового покоління енергійних і професійних людей<sup>1</sup>. Як приклад варто згадати політиків, які почали кар'єру у штаті Теннессі та надалі зайняли гідне місце на політичній арені США. До них, безперечно, належить сенатор Говард Бейкер, позивач у відомій справі «Бейкер проти Карра», та колишній Віце-президент США Альберт Арнольд Гор.

Не можна не погодитися із російським дослідником конституційного права США В. І. Лафітським, який зазначає, що на практиці роль органів виконавчої влади далеко виходить за межі, відведені Конституцією США і конституціями штатів<sup>2</sup>. Компетенція губернатора штату Теннессі зафіксована у Конституції (ст. 3 розд. 5–18), та її обсяг за останні роки значно збільшився. На нашу думку, усю сукупність повноважень губернатора штату Теннессі можна поділити за сферами реалізації: повноваження у сфері управління; представницькі повноваження; повноваження щодо забезпечення безпеки; фінансові повноваження; повноваження у сфері діяльності Генеральної асамблеї.

Як глава виконавчої влади штату губернатор наділений досить вагомими повноваженнями у сфері управління, причому, здійснюючи їх, губернатор незалежний від Президента та інших федеральних органів влади. Зокрема, губернатор керує діяльністю усіх виконавчо-розпорядчих органів, слідкує за виконанням законів, видає нормативні акти і розпорядження, контролює діяльність адміністративного апарату; самостійно призначає і звільняє посадових осіб виконавчої влади (крім секретаря штату, фінансового контролера і скарбника).

До представницьких повноважень губернатора належать такі: він представляє штат на переговорах із федеральною владою й органами влади інших штатів; має право помилювання; має можливість відстрочити виконання вироку; ініціює процедуру повернення осіб, які вчинили злочин на території штату Теннессі, із інших штатів.

<sup>1</sup> Sabatto, Larry. Goodbye to Good-time. – Washington: D.C. Congressional Press, 1984. – P. 77.

<sup>2</sup> Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. – М.: Норма, 1998. – С. 189.

У сфері забезпечення безпеки штату Теннессі губернатор виступає як головнокомандувач, тобто він наділений правом заміщати вакансії у складі міліції штату та призивати її під час страйків, внутрішніх заворушень, стихійних лих, вторгнення іноземних військ.

Фінансові повноваження губернатора штату Теннессі полягають в його праві формувати бюджет штату, причому усі пропозиції щодо бюджету узагальнює саме губернатор. Питання про те, яка сума виділяється на ті чи інші видатки, визначається губернатором. Водночас у фінансовій сфері повноваження губернатора обмежуються тим, що відрахування на забезпечення багатьох програм заздалегідь встановлено у чітко зафіксованих сумах.

Вчені-американісти вважають, що найбільш вагоме повноваження губернатора — це його участь у законодавчому процесі. Більш того, В. І. Лафітський називає главу виконавчої влади штату верховним законодавцем<sup>1</sup>. І на наш погляд, ця точка зору досить обґрунтована. Губернатор володіє такими суттєвими важелями впливу на діяльність Генеральної асамблеї:

1) Конституція штату (ст. 3 розд. 9) встановлює право губернатора у виняткових випадках скликати надзвичайну сесію законодавчого органу, обов'язково мотивуючи особливі причини для скликання. У цьому зв'язку варто навести слова американських правознавців Б. Ренкона і Б. Колмана, які зауважують, що, по-перше, губернатор, скликаючи надзвичайну сесію, звертає увагу громадськості на невиконання Генеральною асамблеєю своїх функцій під час чергової сесії, і, по-друге, губернатор загострює увагу громадськості на конкретній проблемі, чим прискорює її вирішення<sup>2</sup>;

2) Конституція штату наділяє губернатора правом виступати із щорічним зверненням до Генеральної асамблеї, де він формулює основні напрями урядової політики. Іншими словами, губернатор фактично пропонує законодавчому органу штату прийняти певні закони або здійснити конкретні урядові програми. Крім того, глава виконавчої влади надає Генеральній асамблеї звіт про робо-

<sup>1</sup> *Лафитский В.И.* Основы конституционного строя США. – С. 189.

<sup>2</sup> *Rancon B., Coleman B.* The American governonship. – Westpoint Conn. Greenwood, 1992. – P. 133.

ту адміністрації штату. По суті від успіху проходження програми дій та звіту губернатора у Генеральній асамблеї залежить політична кар'єра глави виконавчої влади штату;

3) Конституція штату (ст. 3 розд. 18) проголошує, що кожний законопроект, який пройшов обидві палати Генеральної асамблеї, перш ніж стати законом, повинен бути представлений на підпис губернатору. Таким чином, губернатор має право промудльгації законодавчих актів парламенту штату;

4) Конституція штату (ст. 3 розд. 18) встановлює можливість губернатора накласти на законопроект відкладне вето. Причому, на відміну від вето Президента США, вето губернатора вибіркове, тобто останній може призупинити дію законопроекту як повністю, так і його окремих частин. Вважаємо, що вибіркове вето більш доцільне для прискорення законодавчого процесу, тому що для розгляду законопроекту в цілому Регламент Генеральної асамблеї закріплює низку тривалих за часом процедур. За даними американського дослідника Д. Хенінга, у 1993 р. губернатор Теннессі застосував вибіркове вето щодо 4 позицій законопроекту про бюджет штату<sup>1</sup>. Більш того, відкладне вето губернатора Генеральної асамблеї може подолати лише кваліфікованою більшістю голосів її членів. Як правило, у Генеральній асамблеї збирається приблизно однакова кількість демократів і республіканців (остання 105 Генеральна асамблея налічує 69 демократів і 63 республіканці), і протилежній губернатору партії практично неможливо зібрати 2/3 голосів від загальної кількості складу палат. Можна сказати, що таким чином відкладне вето губернатора набуває характеру абсолютного вето.

Допомагає губернатору здійснювати повноваження в усіх сферах заступник губернатора (лейтенант-губернатор), уряд штату і Кабінет губернатора. Лейтенант-губернатор обирається Сенатом (верхньою палатою Генеральної асамблеї) на першій сесії законодавчого органу. У 2006 р. цю посаду зайняв Рон Ремсі — представник республіканської партії. Заступник губернатора, подібно Віце-президенту США, одночасно виконує функції спікера Сенату. Уряд штату Теннессі складається із 22 департаментів.

<sup>1</sup> *Jeffrey R. Henig.* Public Policy and Federalism. – St. Martin Press Inc, 1995. – P. 25.

Основними функціями департаментів є управління певними галузями економіки, а також відпрацювання нових ідей щодо вдосконалення діяльності виконавчих органів влади. Наприклад, департамент сільського господарства сприяє належному використанню сільськогосподарських і лісних ресурсів, департамент торгівлі і страхування захищає інтереси споживачів, забезпечує справедливий й ефективний нагляд за конкуренцією серед бізнесменів, департамент національної безпеки розробляє і координує комплексну стратегію щодо забезпечення безпеки Теннессі від терористичних загроз і нападів тощо<sup>1</sup>.

Головною опорою губернатора є Кабінет. Кабінет являє собою дорадчий орган при губернаторі, до складу якого входять керівники департаментів і службовці губернаторського апарату (виконавчий секретар, прес-секретар, юридичний радник і секретар, що відповідає за зв'язки із Генеральною асамблеєю). Більшість рішень, які приймає губернатор, обговорюються на засіданнях Кабінету. Водночас губернатор самостійно вирішують остаточну долю того чи іншого питання. Сформувався Кабінет у силу традиції, і досі його статус не визначений у Конституції штату. Відсутність конституційно-правової регламентації діяльності Кабінету дає нам можливість говорити про недосконалість законодавства, що регулює порядок роботи органів виконавчої влади.

Окрім вищезазначених органів, до складу виконавчої влади входять секретар штату, скарбник і контролер фінансів. Вказані посадові особи призначаються членами обох палат Генеральної асамблеї за поданням губернатора. Термін повноважень секретаря штату — 4 роки, а скарбника і контролера фінансів — 2 роки. Секретар штату зберігає журнали засідань палат Генеральної асамблеї та губернатора, акти і резолюції, прийняті законодавчим органом і підписані губернатором, реєструє усі корпоративні статuti і звіти, отримані від публічних корпорацій. До обов'язків скарбника належать: керування державними фінансовими програмами; утворення рахунків для отримання і витрачання державних коштів; зберігання готівки. Контролер фінансів здійснює аудиторські перевірки державних і місцевих урядових установ, бере участь у роботі департаменту фінансів й адміністрації.

<sup>1</sup> <http://www.tennesseanytime.org/> / 26.11.2007

Отже, на підставі викладеного можна дійти висновку, що губернатор Теннессі відіграє ключову роль на владному полі штату. Він наділений значними повноваженнями у царині управління, представництва штату, забезпечення безпеки штату, у фінансовій і законодавчій сферах. Більш того, на сучасному етапі спостерігається тенденція до зміцнення позицій губернатора як політичного лідера у суспільному житті штату. Водночас при всіх модифікаціях конституційно-правового статусу губернатора зберігається жорсткий принцип розподілу влади.