

ІНСТИТУТ ІМПАУНДМЕНТУ В СИСТЕМІ «СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ»

О. Плешань,

студентка I курсу

юридичного факультету

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

Актуальність детального дослідження системи «стримувань і противаг» та, особливо, окремих її елементів полягає в необхідності знайти шляхи вирішення деяких державних питань без великих затрат часу, однак за участі хоча б двох гілок влади. Для вирішення фінансових та стратегічних проблем, що виникають під час виконання бюджету, в американському державному механізмі розвинувся інститут імпаундменту як заключної, альтернативної стадії врівноваження головою виконавчої влади державного бюджету.

Бюджетний процес є ключовим елементом системи «стримувань і противаг», адже у ньому проявляється найактивніша взаємодія законодавчої та виконавчої гілок влади в багатьох країнах. Особливий інтерес представляють повноваження різних гілок влади у сфері виконання бюджету. В державній практиці США особливе значення має відмова виконавчої влади витратити для певної мети суми, асигновані конгресом. [3, с. 111] Оскільки це явище є характерною рисою сильної президентської влади саме в США, в деяких наукових джерелах для цього поняття зустрічаємо кальку з англійської мови – імпаундмент (impoundment of funds). [4, с. 420; 5, с. 221] Бюджетний процес – елемент «системи стримувань і противаг», а імпаундмент – елемент бюджетного процесу, тому імпаундмент – піделемент системи «стримувань і противаг».

Появу інституту імпаундменту можна розглядати як розширення стримувальних повноважень президента в площині виконання бюджету. Так як конгрес контролює та обмежує виконавчу владу виданням законів та можливістю імпічменту голови виконавчої гілки, то й остання за логікою

«стримувань і противаг» повинна мати аналогічні повноваження по відношенню до законодавчої влади. [6, с. 146] Початок практики імпаундменту заклав ще Томас Джефферсон у 1803 році, відмовившись від використання відведеної суми коштів на певний проект. [3, с. 111] З усіх вето, використаних Грувером Клівлендом, 79% стосувалися бюджетних законопроектів, оскільки бюджетний дефіцит неухильно зростав. Спробу покінчити з бюджетними чварами планували реалізувати через доручення складання бюджету експертам виконавчої влади та посилення ролі президента як об'єднуючої особи. [1, с. 105] Легалізацію та деталізацію добросовісного відрахування бюджетних коштів пов'язують з Актом проти бюджетного дефіциту 1906 року, виданим конгресом (The Antideficiency Act). [3, с. 111-112] Конституційність цього Акту було поставлено під сумнів, тому при становленні інституту імпаундменту вирішальну роль відіграв Верховний суд США, який рішенням «Кенделл проти Сполучених Штатів» 1938 року визнав право відрахування бюджетних коштів конституційним обов'язком президента піклуватися про чесне виконання законів. [3, с. 112] Відповідно до цього рішення, Акт 1906 було визнано конституційним. Пізніше Верховний суд визнав неконституційність процедури відрахування коштів, хоча така практика досі зберігається. [6, с. 147]

Повноваження в бюджетній сфері не закріплені Конституцією США за жодною гілкою влади. 1972 року Комітет зі спільного розслідування контролю за бюджетом (Joint Study Committee on Budget Control) визнав важливість того, що дефіцит бюджету не повинен перевищувати або бути меншим від того, який встановлюється конгресом. [2] Приводом для імпаундменту був саме дефіцит бюджету, отже президентська влада у названій сфері обмежувалася цим рішенням.

На сучасному етапі імпаундмент регулюється Актом про контроль бюджету та імпаундменту 1974 року. Створення цього закону стало результатом свавільного відрахування коштів президентом Ніксоном, що призвело до так званої «війни відрахування» - The Impoundment War. [3, с.

115; 1, с. 109] Відбувається вдосконалення імпаундменту в системі «стримувань і противаг»: оскільки видання бюджетного закону є прерогативою законодавчої влади, саме вона має останнє слово і може відвернути відрахування бюджетних коштів. Акт 1974 року зменшив силу імпаундменту, встановивши два способи здійснення даної процедури. Відстрочення (deferral) дозволяє президентові відкладати витрачання коштів на певний час в одноособовому порядку. [1, с. 108; 3, с. 115] Будь-яка палата конгресу може використати законодавче вето для того, щоб звільнити бюджетні фонди від відрахування. Відміна (rescission) надає президенту повноваження звернутися до конгресу з проханням відмінити певні витрати. [1, с. 108] Протягом 45 днів конгрес має прийняти відповідне рішення, інакше бюджетні кошти повинні йти за призначенням. [1, с. 108; 3, с. 115] Процедура контролю за відстроченням коштів складна та громіздка, для її виконання потребується багато часу. Створено Комітети з асигнувань (Appropriations Committees) для розгляду цих пропозицій президента. [2; 3, с. 115]

Президент США може накладати вето лише на весь закон в цілому. Практика відрахування є в певній мірі заміною вибіркового, постатейного вето, не передбаченого Конституцією. Процедура прийняття бюджету в США відбувається у два етапи, на кожному з яких президент має право вето. [3, с. 108] Продовженням цього права є право імпаундменту. Щоразу конгрес має можливість протиставити свою думку.

Таким чином, бюджетний процес у системі «стримувань і противаг» є ланцюжком із взаємоконтролю законодавчої та виконавчої гілок влади, в який може втручатися і судова гілка. Право імпаундменту в даній системі дозволяє вносити певні корективи до прийнятого разом закону про бюджет без складних законодавчих процедур. В цьому проявляється гнучкість, яка надається системі «стримувань і противаг».

Як висновок треба зазначити, що голова виконавчої влади США спільно з Конгресом можуть вносити корективи до державного бюджету на стадії

його виконання. Для цього Президент використовує своє право імпаундменту. Імпаундмент – це піделемент системи «стримувань і противаг» в рамках бюджетного процесу, що дозволяє відраховувати кошти державного бюджету на стадії його виконання за ініціативою президента та згодою конгресу (Авторське визначення).

Список використаної літератури:

1. Spitzer, Robert J. President and Congress: executive hegemony at the crossroads of the American government. New York: McGraw-Hill, Inc, 1993. – 309 pages.
2. The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974.
[Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://www.rules.house.gov/archives/jcoc2y.htm/14.03.2009/14.20>.
3. Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. – М.: «Наука», 1984. – 189 с.
4. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран: Учебное пособие. – М.: ИД «Форум»; ИНФРА-М, 2000. – 488 с.
5. Большой юридический словарь /Под ред. А.Я. Сухарёва, В.Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2001. – 704с.
6. Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран: Учебное пособие. – М.: Аспект Пресс, 2001. – 416 с.