

ДОКТРИНА ДІЛЛОНА ТА ДОКТРИНА КУЛІ – ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В США ТА ВИБОРНІСТЬ ДЕЯКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ

DILLON RULE LAW AND COOLEY DOCTRINE LAW – PRINCIPLES OF LOCAL GOVERNMENT IN THE UNITED STATES AND THE ELECTION OF CERTAIN GOVERNMENT BODIES AND OFFICIALS

Завидняк В.І.,

аспірант кафедри міжнародної політики
факультет міжнародних економічних відносин

Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет»

Система органів місцевого самоврядування в США є однією з найскладніших у світі, адже США одна з найбільших федерацій. І цей федералізм надає широкі повноваження урядам на місцях, мета цих широких повноважень полягає в тому, що вважається, органам місцевого самоврядування видніше, як ефективніше вирішувати власні проблеми. Ця форма правління розбиває владу на багато рівнів та елементів і робить її ближчою до народу. І як наслідок це захищає від узурпації влади, оскільки місцеві органи діють з великим спектром повноважень.

Доктрина Діллона та доктрина Кулі – принципи місцевого самоврядування в США та виборність деяких органів та посадових осіб досліджується багатьма вітчизняними та зарубіжними вченими. Згідно до Біля про права Десятої поправки (1791 р.): «Повноваження, не делеговані Сполученим Штатам Конституцією і не заборонені нею штатам, зберігаються відповідно за штатами або за народом». В США уряди штатів побудовані за зразком федерального уряду, тобто присутність трьох гілками влади: виконавча, законодавча та судова.

Два типи органів управління: доктрина Кулі і доктрина Діллона відрізняються одна від одної. Доктрина Кулі надає органам місцевого самоврядування повноваження приймати широкі законодавчі рішення, які не розглядаються державою, а правило Діллона стверджує, що перевага надається центральним органам.

В дослідженні наведено характеристику доктрини Діллона і доктрини Кулі. Проаналізовано повноваження губернатора штатів. Губернатори мають вагомий спектр повноважень, серед яких: затвердження бюджетів та асигнувань, прийняття чи накладення вето на законодавство штатів, затвердження призначень на виконавчу та суддівську посаду і законодавчий контроль за функціями виконавчої влади.

Проаналізовано рішення щодо справ: «Люди проти Херлбута» та «Сіті Клінтон проти Сідар-Рapidс і Міссурі Рівер Рейл Роуд Компанії».

Ключові слова: доктрина Діллона, доктрина Кулі, місцеве самоврядування, принципи місцевого самоврядування, США, політика, виборність органів, виборність посадових осіб, держава, штат.

The system of local government in the USA is one of the most complex in the world, because the USA is one of the largest federations in the world. And this federalism gives broad powers to local governments, the purpose of these broad powers is that it is believed that local governments know better how to solve their own problems more effectively. This form of government divides power into many levels and elements and makes it closer to the people. And as a result, it protects against usurpation of power, since local authorities act with a wide range of powers. The Dillon Doctrine and the Cooley Doctrine – the principles of local government in the USA and the election of certain bodies and officials are studied by many domestic and foreign scholars. According to the Tenth Amendment to the Bill of Rights (1791): «The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States, respectively, or to the people.». In the USA, state governments are modeled after the federal government, that is, the presence of three branches of government: executive, legislative, and judicial.

Two types of governments: the Cooley Doctrine and the Dillon Doctrine differ from each other. The Cooley Doctrine gives local governments the authority to make broad legislative decisions that are not considered by the state, and the Dillon Rule declares that the advantage is given to the state.

The study provides a description of the Dillon doctrine and the Cooley doctrine.

The powers of the state governor are analyzed. Governors have a wide range of powers, including: approving budgets and appropriations, passing or vetoing state legislation, approving executive and judicial appointments, and legislative oversight of executive branch functions.

The decisions in the cases of «People v. Hurlbut» and «City of Clinton v. Cedar Rapids and Missouri Railroad Company» are analyzed.

Key words: Dillon doctrine law, Cooley doctrine law, local government, principles of local government, USA, politics, election of bodies, election of officials, country, state.

Постановка проблеми. Структура органів місцевого самоврядування є однією з найбільш складною в США. Дискусію викладає питання, яким чином повинні взаємодіяти органи місце-

вого самоврядування з владою штату та країни. В США є доктрина Діллона та доктрина Кулі, які представляють два різні вектори цієї взаємодії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багато вітчизняних та зарубіжних вчених досліджувало питання роботи органів місцевого самоврядування в США. Серед них: Торп П. Ортон [5], Джон Д. Рассел, Аарон Бостром [7]. Також під час дослідження теми проаналізовано правову базу щодо органів місцевого самоврядування, текст Поправки до Конституції США [2], та рішення суду, щодо діяльності органів місцевого самоврядування в США, а саме: місто Клінтон проти Cedar Rapids і Missouri Railroad Company (1868) (City of Clinton v. Cedar Rapids and Missouri Railroad Company (1868)) [8].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Серед не вирішених питань – дискусія, щодо особливості взаємодії органів місцевого самоврядування та центрального уряду згідно до доктрини Діллона та доктрини Кулі.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Дослідження особливостей роботи органів місцевого самоврядування в США.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Батьки-засновники виклали своє бачення структури уряду у документах федералістів, а пізніше закріпили це в Конституції США. Автори Конституції та законодавчих актів США сподівалися, що на кожному рівні уряд функціонуватиме належним чином і забезпечити стабільність у країні. Оскільки Засновники не згадали про місцеве самоврядування в Конституції, це неодмінно означає, що органи місцевого самоврядування є створенням урядів штатів, які знаходяться під їхнім керівництвом. У цьому контексті існують два типи діяльності органів місцевого самоврядування та їх управління: доктрина Кулі і доктрина Діллона [1, с. 1].

Згідно до Біля про права Десятої поправки написаного Джеймсом Медісоном і ратифікованого в 1791 році: «Повноваження, не делеговані Сполученим Штатам Конституцією і не заборонені нею штатам, зберігаються відповідно за штатами або за народом» («Tenth Amendment. The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people.») [2; 5, с. 345]. Усі уряди штатів побудовані за зразком федерального уряду, вони представлені трьома гілками влади: виконавча, законодавча та судова, згідно до законодавства штати повинні дотримуватися «республіканської форми» правління [3, с. 5].

Вище згадані цьому два типи органів управління: Доктрина Кулі і Доктрина Діллона. Доктрина Кулі, або Home Rule надає органам місцевого самоврядування повноваження приймати широкі законодавчі рішення, які не розглядаються державою, а Доктрина Діллона дозволяє органам місцевого самоврядування приймати закони лише про те, що постановив уряд штату [1, с. 1].

Джеймс Медісон зазначав, що: «Кожна з головних гілок федерального уряду буде більшою чи меншою мірою завдячувати своїм існуванням прихильності урядів штатів і, отже, повинна відчувати залежність». А зі свого боку, штати зрозуміли необхідність федерального уряду, який би об'єднав їх разом після Американської революції [1, с. 1-2].

Щоб зрозуміти «самоврядування» в США, потрібно спочатку зрозуміти доктрину Кулі. Всупереч думці судді Діллона, доктрина Кулі набула популярності в США завдяки судді Томасу Кулі з Верховного суду Мічигану. Суддя Кулі, як і суддя Діллон, був письменником і правознавцем. Працюючи в секторі приватної практики в Мічигані, суддя Кулі написав широкі напади проти рабства [6]. У 1850-х роках суддя Кулі зосередив свою увагу на законі [6]. Зокрема, публікації, якими суддя Кулі найбільш відомий, це його трактати з конституційного права США [6].

У 1871 році суддя Кулі висловив спільну думку проти правила Діллона [6]. У справі «Люди проти Херлбута» суду було доручено визначити, чи може уряд штату призначати посадових осіб місцевого самоврядування [6]. Одночасно суддя Кулі оскаржив правило Діллона, заявивши, що «державна може формувати місцеві інституції відповідно до своїх поглядів на політику чи доцільність; але місцеве самоврядування є питанням абсолютного права; і держава не може його позбавити» [6].

Правило Діллона виникло у Верховному суді штату Айова, членом якого був суддя Джон Діллон з 1869 по 1879 рік. У висновку у справі «Сіті Клінтон проти Сідар-Рapidс і Міссурі Рівер Рейл Роуд Компанії» [7].

Справа «City of Clinton v. Cedar Rapids and Missouri Railroad Company (1868)» стосувалася питань, пов'язаних з муніципальними повноваженнями, правами залізничних компаній та правовими принципами, що регулюють відносини між містами та залізничними компаніями. Міська влада Клінтона подала позов проти Cedar Rapids and Missouri River Railroad Company, стверджуючи, що залізнична компанія зашкодила вулиці, будуючи через неї колії. Міська влада вимагала судової заборони видалити колії та запобігти подальшим перешкодам. Основне питання полягало в тому, чи має залізнична компанія законне право прокладати колії через вулицю в межах міста, і чи дійсно міське розпорядження, що вимагає видалення колій. Результат був такий, що суд ухвалив рішення на користь компанії «Cedar Rapids and Missouri River Railroad», заявивши, що залізнична компанія мала законні повноваження прокладати колії через громадські вулиці в межах міста. Це рішення ґрунтувалося на отриманих компанією законодавчих дозволах, які надали їй необхідні повноваження. У той час як міста

мають повноваження регулювати використання своїх вулиць, ці повноваження підпорядковані правам, наданим законодавчими зборами штату залізничним компаніям. Суд підкреслив суспільний інтерес у підтримці розвитку та експлуатації залізничної системи, що вимагає дозволу залізницям будувати колії через громадські вулиці. Таким чином, міське розпорядження, яке вимагало видалення доріжок, було визнано недійсним, а міська влада відхилила судову заборону.» [8].

Дискусія, щодо правила Діллана та правила Кулі точаться протягом довгого часу, адже вони представляють діаметрально протилежні уявлення про взаємодію органів місцевого самоврядування та держави (табл. 1).

Як правило, органи місцевого самоврядування вважаються суб'єктами державного права з обмеженими повноваженнями. Обмежений характер повноважень місцевого самоврядування відображено в правовій доктрині, яку зазвичай називають

Таблиця 1

Характеристика доктрини Діллана і доктрини Кулі

№	Назва	Характеристика
1.	Доктрина Діллана	– Понад тридцять штатів використовують правило Діллана. Жодний штат не зберігає всю владу за собою, і жодний штат не передає всю свою владу на місця. Практично кожна місцева влада має певний ступінь місцевої автономії, і кожен законодавчий орган штату зберігає певний ступінь контролю над місцевими органами влади. – Джон Діллан в своєму рішенні 1868 р. зазначав, що органи місцевого самоврядування не можуть бути відокремлені від держави. – Джон Діллан в трактаті «Муніципальні корпорації» (1872), висловив правову доктрину влади муніципальних органів влади. Правило, яке впливає з його книги та судових справ, полягало в тому, що органи місцевого самоврядування були «творами держави» і мали повноваження робити лише те, що було прямо дозволено законодавчим органом штату чи конституцією штату, або те, що мається на увазі в цих законах, або те, що було необхідно для виконання наданих повноважень [4].
2.	Доктрина Кулі	– Вся влада належить місцевому самоврядуванню. – Томас Кулі виражає ідею невід'ємного права місцевої влади на самоврядування [4]. – Доктрина Кулі вже має тенденцію надавати більший діапазон незалежної влади місту [4].

правилом Діллана. Відповідно, органи місцевого самоврядування могли здійснювати лише:

- повноваження, прямо надані законом штату;
- повноваження, які обов'язково мають на увазі або пов'язані з прямо наданими повноваженнями;
- та повноваження, абсолютно необхідні для заявлених цілей та мети місцевого уряду;
- згідно з правилом Діллана існує презумпція проти існування повноважень місцевого самоврядування, тобто якщо є сумніви щодо того, чи місцевий орган уповноважений здійснювати певні повноваження, сумніви вирішуються проти використання цих повноважень [9, с. 3-4].

Нормативно-правові акти США зазначають, які питання віднесені до органів місцевого самоврядування, а які ні. Але штатам заборонено: перш за все укладати договори з іноземними державами, вести війну чи створювати збройні сили, чи навпаки вступати в союзи, випускати власну валюту чи монети та ін. Визнається чітке верховенство законів Сполучених Штатів Америки на протипагу законам штату.

Як очільники штатів губернатори імплементують свою політику за допомогою різ-

них інструментів, серед них: виконавчі накази, робота, щодо прийняття бюджету, законодавчі пропозиції та вето, губернатори також виконують роль міжурядового зв'язку з федеральним урядом від імені штату [10]. Термін повноважень губернатора становить чотири роки ..., за винятком штатів Нью-Гемпшир і Вермонт, які мають дворічний термін. Мінімальний вік губернатора варіюється залежно від штату [10]. «Усі штати, крім Орегону, передбачають імпічмент губернаторів. Як і у випадку з федеральним урядом, процес імпічменту починається з нижчого органу законодавчого органу, а судовий процес проводиться вищим органом у кожному штаті, крім Аляски, де процес є зворотним, і Небраски, де є однопалатний законодавчий орган, який відповідає за повний процес імпічменту. У більшості випадків для імпічменту потрібна більшість членів, тоді як для засудження зазвичай потрібна більшість у дві третини або інша спеціальна більшість.» (рис. 1) [10].

Залежно від того яке правило використовують штати правило Діллана та правило Кулі змінюється вектор повноважень органів місцевого самоврядування.



Рис. 1. Повноваження губернатора

Джерело: розроблено автором на основі [10].

Штати та місцеві органи влади обирають тисячі посадових осіб – від губернаторів і законодавців штатів до членів шкільних рад. Єдиними федеральними посадовими особами є президент і віцепрезидент, а також члени Конгресу – 435 членів Палати представників США та сенаторів [11].

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Сполучені Штати Аме-

рики надають широкі повноваження урядам на місцях, адже їм видніше, як ефективніше вирішувати власні проблеми. Влада поділена на декілька рівнів, що захищає від узурпації влади, оскільки місцеві органи діють незалежно [12]. Але наукові дослідження, щодо використання доктрин (правил) Діллона та Кулі серед науковців потребують подальших розвідок.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Balancing State and Local Power. URL: https://alec.org/wp-content/uploads/2023/11/2023-ACCE-The-Balancing-Act_Web.pdf
2. Bill of Rights: The 1st Ten Amendments. URL: <https://billofrightsinstitute.org/primary-sources/bill>.
3. State and local government. Уряди штатів та місцеве самоврядування. URL: https://www.openworld.gov/uploadedfiles/ukr_state_and_gov.pdf
4. Home Rule or Dillon Rule? Meaning and Purpose for Effective Local Government. URL: <https://constitutingamerica.org/home-rule-or-dillon-rule-meaning-and-purpose-for-effective-local-government-guest-essayist-marc-clauson/>
5. Thorpe P. Orton. Judge Dillon Did Not Inv Judge Dillon Did Not Invent Dillon ent Dillon's Rule: Origins, Ultra Vires and Expressed Power for Municipal Corporations in the Context of Criticism Calling for Home Rule Power, Focused on Idaho. 2022. Volume 57. № 2/ 6. P. 340-379
6. Dillon's Rule and Home Rule: The History Behind the Two Prevailing Views on the Powers of Local Government and What That Looks Like in Alabama. URL: <https://cumberlandtrialjournal.com/2020/08/11/dillons-rule-and-home-rule-the-history-behind-the-two-prevailing-views-on-the-powers-of-local-government-and-what-that-looks-like-in-alabama/>
7. Honorable Jon D. Russell, Aaron Bostrom. Federalism, Dillon Rule and Home Rule. URL: <https://alec.org/wp-content/uploads/2016/01/2016-ACCE-White-Paper-Dillon-House-Rule-Final.pdf>

8. City of Clinton v. Cedar Rapids and Missouri Railroad Company (1868). URL: https://www.law.cornell.edu/wex/city_of_clinton_v._cedar_rapids_and_missouri_railroad_company_%281868%29
9. Dillon's rule, home rule, and preemption. URL: <https://www.publichealthlawcenter.org/sites/default/files/resources/Dillons-Rule-Home-Rule-Preemption.pdf>
10. Governors. Powers and Authority. URL: <https://www.nga.org/governors/powers-and-authority/>
11. USA. In brief elections. URL: <https://cl.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/104/U.S.-Elections-in-Brief.pdf>
12. Як працює місцева влада у США: система, обов'язки, зарплати. *Голос Америки*. URL: <https://www.holosameryky.com/a/4514490.html>