

Введение

Интерес к Соединенным Штатам Америки обоснован, это крупнейшая мировая держава, развитая демократическая страна и один из основных партнеров России.

На долю США приходится 32% дохода всего индустриального мира. Экономический рост в США идет параллельно с увеличением количества рабочих мест, улучшением здравоохранения, расширением доступности образования т. е. ростом человеческого потенциала. Уровень безработицы в США составляет 6 % (по сравнению с европейской в среднем - 11 %).

Исчерпывающую характеристику любого государства как особой политической организации можно получить путем анализа всей совокупности его признаков и выделить среди них важнейшие. К числу последних можно отнести признаки, характеризующие порядок формирования и организацию высших органов государственной власти или, иначе говоря, форму правления.

Соединенные Штаты Америки являются классической президентской республикой.

Республиканская форма правления характеризуется тем, что высшая власть в государстве принадлежит выборным органам - парламенту, президенту; они осуществляют контроль над правительством, существует независимое правосудие, муниципальное самоуправление¹.

На протяжении двух столетий американское президентство развивается, в рамках классической системы разделения властей и за этот период прошло через непростую, многоэтапную эволюцию, которая будет кратко описана в настоящей работе.

Республиканская форма правления в США

США - президентская республика. На первом этапе американской государственности не только законодательная, но и исполнительная власть были сосредоточены в одном представительном органе - Конституционном Конгрессе. Единолично главы государства в ту пору не существовало, а Конгресс выбирал из числа своих членов президента, функции которого

¹ Ф.М. Решетников. Правовые системы стран мира. -, М.,1993

ограничивались лишь председательствованием на заседаниях. Лишь в 1787 г. в Филадельфии для принятия федеральной Конституции США был сделан исторический выбор в пользу президентской республики. Глава федеральной исполнительной власти в стране стал именоваться, согласно Конституции Президентом Соединенных Штатов Америки.

В итоге США стали первой страной в мире, где возникла должность президента, объединившая в одном лице главу государства и правительства. Первым президентом США в ходе всеобщих выборов был избран Джордж Вашингтон, который был не просто выдающимся политическим деятелем, но и отцом нации и ее героем одновременно. Недаром многие избиратели требовали его провозглашения не президентом, а королем.

Для укрепления президентской власти большое значение имело принятие Конституций США - основного закона страны. "Мы народ Соединенных Штатов..." - так начиналась Конституция, вступившая в силу в 1789 г. и действующая практически в неизменном виде и сегодня. За двести лет было принято только 27 поправок и дополнений, считая и первые десять, известные как "Билль о правах", касавшихся в основном порядка выборов и избирательных прав².

Анализ содержания Конституции США позволяет выделить следующие демократические принципы, определяющую политическую систему: верховенство власти народа, гарантия прав и свобод человека; верховенство закона; разделение властей, система издержек и противовесов; федерализм; надзор судов за конституционностью закона и их соблюдением.

Создатели Конституции США стремились рассматривать президента как высшее должностное лицо в государстве. Уникальность президентской власти заключалась в том, что она одновременно выступала как высшая государственная и исполнительная власть. Такой статус наделял президента беспрецедентной властью. Не случайно поэтому политическую историю США чаще всего делят на периоды (или даже эпохи) правления, того или иного президента. Особенно заметный след в истории США оставили три великих президента Дж. Вашингтон, А. Линкольн и Ф. Рузвельт³.

Органы власти и их структура

Президент США

Президент в США – единственное должностное лицо федерального правительства, которое выбирается всеми избирателями. Это обстоятельство делает его положение не только престижным, но и относительно независимым. Президент США олицетворяет единство государства, является гарантом Конституции, символом нации и правопорядка, главным

² С.Г.Паречина. Институт президентства: история и современность, Минск, 2003

³ Сумбатян Ю.Г. Особенности президентской системы в США // Вестник Российского университета дружбы народов. - Сер.: Политология. - 2000. - № 2 - С. 105-112

представителем государства в отношениях с другими странами. Как глава исполнительной власти он формирует администрацию, т. е. правительство, назначает высших должностных лиц, судей федеральных судов и генерального прокурора, направляет всю деятельность государственного аппарата, обеспечивает занятость населения и стабильность экономического роста, следит за исполнением закона. Президент накладывает вето на некоторые законопроекты, принятые конгрессом, выступает в конгрессе с обращением “О положении Союза” и другими правительственными заявлениями. Хотя формально президента избирает не партия, а избиратель, “народ”, тем не менее его кандидатуру выдвигает партия, и благодаря ее активной помощи он побеждает на выборах. Президент назначает председателя национального комитета своей партии, координирует свою программу с партийными лидерами в конгрессе, штатах, особенно в выборных компаниях. Президент является главнокомандующим вооруженных сил: осуществляет общее руководство военной политики, назначает высших военных руководителей, лично принимает решения о применении американских вооруженных сил (в рамках полномочий представленных конгрессом). Только он может отдать приказ об использовании ядерного оружия. Имеет право использовать армию для поддержания мира и порядка в стране.

В США президентские выборы проводятся вместе с выборами в конгресс. Срок пребывания на посту президента США ограничен 8 годами. Президент и вице-президент избираются сроком на 4 года. В США проводятся всеобщие выборы, но президента выбирают коллегией выборщиков. Создатели американской конституции при этом считали, что на мнение самих избирателей полагаться нельзя, и поэтому сознательно отказались от прямых выборов президента.

Эти две нормы - ограничение нахождения президента у власти и его пребывания в должности - стали важным правовым барьером, препятствующим превращению президентской власти в многолетнюю личную диктатуру. В США только президент Рузвельт переизбирался на свой пост три раза. Такое отступление от правил было связано с чрезвычайными обстоятельствами - участием США во второй мировой войне.

Конгресс США (законодательный орган)

В условиях президентской системы управления важное значение имеет в США четкое распределение властей на законодательную, исполнительную и судебную. Эта система характеризуется наличием сдержек и противовесов, которые наделяют каждую ветвь власти правом и возможностью контролировать действия других властей и оказывать на них непосредственное влияние. Так, например, конгресс может контролировать действия президента через бюджет, утверждение которого является исключительно привилегией законодательного органа. Президент, в свою

очередь, может “сдержать” конгресс, используя право вето (отклонения) законов, принимаемых конгрессом. Верховный суд, в свою очередь, имеет полномочия признать противоречащим Конституции и утратившим силу законы, принятые конгрессом и одобренные президентом. Законодательная власть в США принадлежит конгрессу, состоящему из двух палат: сената и палаты представителей. В состав сената (100 членов) входят по 2 сенатора от каждого штата, избираемые прямым равным голосованием, сроком на 6 лет. Каждые 2 года сенат обновляется на треть. Палата представителей (435 членов) избирается прямым равным голосованием по мажоритарной системе представительства сроком на 2 года, за исключением финансовых, которые могут исходить только от палаты представителей. Она может отменить или изменить любой законопроект, внесенный палатой представителей. Сенат ратифицирует международные договоры, заключенные президентом, и утверждает сделанные им назначения.

Конгресс может большинством - 2/3 голосов членов обеих палат - вносить поправки (дополнения) к Конституции, вступление которых в силу обусловлено их ратификацией 3/4 штатов. В рамках своих полномочий Конгресс принимает законы, которые приобретают силу после их подписания президентом; утверждает бюджет федерального правительства и контролирует его исполнение; имеет право утверждать и смещать должностных лиц, включая право импичмента президента; объявляет войну, уполномочивает президента принимать меры военного характера, устанавливает сроки пребывания американских войск за границей и ряд других.

Члены конгресса не могут занимать какие-либо должности на государственной службе, и соответственно, лица, занимающие такие должности, не могут быть членами конгресса, пока стоят на государственной службе. Таким образом, Конституция четко закрепляет и на личном уровне принцип разделения властей.

В Конгрессе США воплощена идея представительной демократии. Не случайно из трех равнозначных ветвей государственной власти конгрессу посвящена первая статья Конституции, составляющая более половины ее текста. В Основном законе США записано: “Все законодательные полномочия, сим установленные, предоставляются Конгрессу США”. Данная конституционная норма означает, что только сенаторы или члены палаты представителей Конгресса США вправе вносить законопроекты. Президент США, министры федерального правительства, губернаторы штатов и иные должностные лица таким правом не обладают, и в этом состоит один из важнейших принципов разделения властей по-американски.

Вместе с тем, Конгресс законодательно делегирует президенту важнейшее полномочие ежегодно вносить на рассмотрение Конгресса проект очередного федерального бюджета. Президент США также выдвигает законодательные предложения своей администрации по всем направлениям внутренней и внешней политики. Президент, помимо этого, в качестве

основных прерогатив утверждает законы, принятые Конгрессом. Таким образом, парламент принимает законы, а президент их утверждает. В этом обнаруживается внутреннее единство государственной власти и активная, а часто ведущая роль не только конгресса, но и президента в законодательном процессе.

Конституция предусматривает, что президент должен в течение 10 дней подписать направленный ему из Конгресса закон или вернуть его законодателям, т. е. реализовать свое право вето. В случае использования этого права президент обязан предоставить в Конгресс письменное мотивированное заключение с обоснованием своего отказа от утвержденного закона. Для преодоления президентского вето депутаты обеих палат Конгресса должны повторно проголосовать за отвергнутый президентом закон. Если им не удастся собрать 2/3 голосов, то президентское вето остается в силе.

Законодательный процесс в США включает в себя не только принятие парламентом законов, но и издание исполнительной властью указов, декретов, постановлений, имеющих силу закона. В США президент обладает правом издавать указы, которые называются исполнительными приказами. Примечательно, что само это право специально не оговорено в конституции и оно возникло на основе прецедентного права. Президент США постоянно использует данное полномочие, но оно применяется главным образом в сфере деятельности федерального правительства. Указы, прокламации и другие исполнительные акты, изданные президентом, имеют силу закона. Они не подлежат отмене Конгрессом, но могут быть аннулированы Верховным судом США, если тот сочтет эти факты не соответствующими Конституции США. Именно Верховный суд как высшая инстанция конституционного надзора в США определяет, превысил ли президент свои полномочия, издав тот или иной указ. В США глава государства и правительства вообще не имеет право на роспуск Конгресса, что отвечает внутренней логике американской модели президентства, ибо у Конгресса отсутствует право на смещение правительства.

Степень успеха политической программы президента и его законодательных инициатив находится в прямой зависимости от степени его взаимодействия с высшим законодательным органом. Главным средством общения между президентом и парламентом являются президентские послания. В США это предусмотрено Конституцией.

Следует подчеркнуть, что конституционное право президента США обращаться к Конгрессу с посланием является не только полномочием, но и обязанностью, поскольку президент должен ежегодно информировать законодателей о своих намерениях и инициативах. Президенту вменяется в обязанность представить три послания: О состоянии союза; Экономический доклад президента; Проект государственного бюджета на очередной год.

Все послания направляются Конгрессу в письменном виде, и брошюры с текстами этих президентских документов предоставляются каждому члену

обеих палат Конгресса, а также становятся доступными для журналистов и всех заинтересованных граждан, если они не носят закрытого характера.

Президент, закончив свое выступление, покидает зал заседаний Конгресса, и законодатели имеют полную свободу в высказывании своих позиций по поводу предложений главы федеральной исполнительной власти.

Кабинет министров (исполнительный орган), вице-президент

Исполнительная власть в США принадлежит президенту. Он, будучи главой правительства, лично несет ответственность за действия высшей исполнительной власти и обладает всей полнотой полномочий в руководстве федеральным правительством - от назначения на правительственный пост до единоличного принятия правительственных решений. Сам президент не в состоянии лично руководить огромным бюрократическим аппаратом правительства, и он осуществляет общий контроль, делегируя часть своих полномочий различным должностным лицам.

Президент назначает Кабинет министров (правительства) с согласия сената. Правительство однопартийное (в настоящее время - демократическая партия). В него входят вице-президент, государственный секретарь и другие министры. Кабинет президента состоит из секретарей - глав четырнадцати исполнительных департаментов (министерств), а также других официальных лиц. Члены кабинета (министры) назначаются президентом и утверждаются сенатом.

В состав так называемого внутреннего кабинета входят главные наиболее престижные министры: государственный секретарь и министры обороны, финансов и юстиции.

В состав внешнего кабинета: министры внутренних дел, сельского хозяйства, торговли, труда, здравоохранения и социального обслуживания, жилищного и городского строительства, транспорта, энергетики, образования, по делам ветеранов.

В структуре исполнительной и законодательной власти важное место занимает вице-президент США. По своему должностному положению он обязан быть абсолютно лояльным помощником президента, максимально содействующим реализации его политики, и при этом он должен быть советником и представителем президента во взаимоотношениях с членами кабинета. В соответствии с конституционными полномочиями вице-президент США является председателем сената т. е. имеет право председательствовать на заседаниях этой палаты высшего законодательного органа страны.

Впервые пост вице-премьера возник одновременно с постом президента в США. Конституция этой страны достаточно четко и недвусмысленно определяет статус этого должностного лица. Он избирается на всеобщих президентских выборах одновременно с президентом. Вице-президент в США не является полномочным заместителем президента, чьи прерогативы

неделимы и принадлежат только главе государства и правительства. В случае отстранения президента с его поста, его смерти или отставки вице-президент становится президентом и имеет право назначить нового вице-президента с одобрения большинством голосов в обеих палатах конгресса США.

Современный аппарат федерального правительства США насчитывает более 2 млн. человек. Сам президент не назначает каждого лично из этой массы должностных лиц, но за его подписью производятся назначения на руководящие посты в федеральных органах исполнительной власти. Лично президент назначает: министров и их заместителей; сотрудников аппарата Белого дома; руководителей подразделений Исполнительного управления президента; глав федеральных ведомств; председателя и членов совета управляющих Федеральной резервной системой; председателя Экспортно-импортного банка США; директора ФБР; директора ЦРУ; председателя Комитета начальников штабов; высший офицерский состав всех родов войск; послов США за рубежом и представителей США в международных организациях.

В общей сложности из примерно 11 тысяч руководящих лиц в исполнительном аппарате федерального правительства президент США лично назначает около тысячи человек. В структуре исполнительных органов центр тяжести по государственному управлению при всех моделях власти неизменно падает на правительство. Президент сам ведет заседания кабинета министров и утверждает их повестку дня. Кабинет министров США не является коллегиальным органом с точки зрения принципа принятия решений на его заседаниях. Обсуждение различных вопросов государственной политики может носить коллективный характер, но все решения на заседаниях кабинета принимаются лично президентом, даже если против этих решений выступает большинство членов кабинета.

Наряду с федеральной центральной политической властью значительная роль принадлежит местным законодательным и исполнительным органам власти, структура и компетенция которых определяется законодательными органами штатов. США - первое в истории федеральное государство, политическое устройство которого определено и закреплено в Конституции страны. Федерализм в США представляет как бы компромисс между унитарной и конфедеративной политическими организациями.

Государственное федеральное устройство образуют 50 штатов и один автономный округ - Колумбия. Центральная законодательная и исполнительная власть расположена в Вашингтоне (Конгресс, Белый дом, Президент) и далее идут штаты, округа, муниципалитеты, местное самоуправление, меры городов.

В каждом штате губернатор, члены законодательного собрания штата, меры городов США избираются местными жителями и ответственны прежде всего перед своими избирателями. Законодательные органы штатов представлены двухпалатными и однопалатными законодательными собраниями. Исполнительная власть в штатах осуществляется

губернаторами, избираемыми населением штатов на срок в 2 или 4 года. У штатов имеются все атрибуты государственного суверенитета (флаг, герб, гимн).

Верховный суд США

Наряду с законодательной и исполнительной властью важное место в политической структуре президентской власти занимает третья власть - Верховный суд и судопроизводство США. Со времени своего учреждения Верховный суд признал противоречащим Конституции более ста федеральных законов, тысячи законов штатов, решений и распоряжений органов исполнительной власти на всех уровнях. Некоторые решения Верховного суда в качестве Конституционного стали крупным событием в политической жизни США. Так, серия судебных постановлений были направлены на неукоснительное соблюдение конституционного принципа отделения церкви от государства и свободы вероисповедания. В США осуществлена свобода вероисповедания, равно как и невмешательство государства в дела церкви, а церкви - в дела государства.

В США только президент назначает членов Верховного суда и других федеральных судей. Все президентские назначения подлежат одобрению сенатом Конгресса США. В то же время на свою должность члены Верховного суда США назначаются пожизненно. В этом - важная конституционная гарантия их независимости от президента и Конгресса. Президент не имеет право отправить в отставку члена Верховного суда или кого-либо из федеральных судей. Свой пост член Верховного суда может покинуть только по собственному желанию или в результате импичмента, процедура которого распространяется на всех федеральных судей.

Практика судебной власти в США показывает, что их независимость от исполнительной власти не является абсолютной, но все же судебные инстанции в подавляющем большинстве выносят вердикты, основанные не на политической целесообразности, а на нормах права.

В то же время президент должен заботиться о том, чтобы законы добросовестно исполнялись и эти полномочия президент делегирует министру юстиции США, который обязан, используя аппарат своего министерства, обеспечивать неуклонное исполнение законов.

Заключение

Возникновение института президентства в мире было связано с поиском США нового способа организации высшей государственной власти, предусматривающего создание сильной исполнительной власти и в то же время исключающего возможность ее превращения в тиранию.

Мыслившийся первоначально как глава исполнительной власти Президент США заменил в сознании граждан монарха и стал осуществлять

функции главы государства. Современное представление о Президенте как раз и основывается на отождествлении его с главой государства.

Институт президентства, возникнув как отрицание монархии, утвердил республиканскую форму правления. Ее характерные черты - выборность и срочность полномочий главы государства.

Президентская республика в США предусматривает как наличие сильной президентской власти, так и децентрализацию властных полномочий законодательных и исполнительных органов американской федерации. При этом в США отсутствует институт представителей президента в штатах. Власти штатов обладают большими полномочиями и реальной независимостью от центра, хотя они обязаны соблюдать федеральную конституцию и федеральные законы, они не имеют право на изменение у себя формы правления, закрепленную Конституцией США, на выход из федерации по собственному волеизъявлению, на внешнеполитическую и военную деятельность, ограничены в ряде других прав.

Эффективность функционирования президентства в США способствовала распространению этого института в мире. Обращение к институту президентства происходило в основном после приобретения страной независимости или установления республики. Однако в силу общественно-исторических и национальных особенностей отдельных стран и регионов в мире возникли различные модели президентства: североамериканская, латиноамериканская, европейская, афро-азиатская, восточноевропейская.

Источники:

1. Ф.М. Решетников. Правовые системы стран мира. -, М.,1993
2. С.Г.Паречина. Институт президентства: история и современность, Минск, 2003
3. Сумбатьян Ю.Г. Особенности президентской системы в США // Вестник Российского университета дружбы народов. - Сер.: Политология. - 2000. - № 2 - С. 105-112