**Содержание**

Введение

Глава 1 Теория государственного управления

1.1 Разделение властей

Глава 2 Государственное управление в США

2.1 Исполнительная власть

2.2 Законодательная власть

2.3 Судебная власть

Глава 3 Государственное управление в России

3.1 Законодательная власть

3.2 Исполнительная власть

3.3 Судебная власть

Заключение

Список источников и литературы

**Введение**

Государственное управление – это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования.

Процессы модернизации в современных России и США привели к переходу общественного развития в постиндустриальную фазу, где в информационно открытом обществе роль государственного управления, затрагивающего все сферы общества, приобретает принципиально обновленное понимание - его социальной обусловленности, масштабности и эффективности.

Политологам России и США важно изучать современные политические процессы в соседних странах, что позволяет находить правильные пути развития и совершенствования добрососедского сотрудничества.

США сегодня активно сотрудничает с Россией, развивая стратегическое партнерство в самых разных областях. Не смотря на то, что перед Россией и Америкой стоят разные политические цели, но пути их достижения и тактические приемы на пути совершенствования государственной политики и управления во многом совпадают, что обусловлено влиянием информационной революции, глобализацией и развитием новых технологий управления. Все это делает современный сравнительный анализ административных реформ в России и Америкой актуальным и необходимым. Актуальность исследования так же заключается в возможности заимствования опыта Америки для реформирования государственного управления в России.

Важнейшей целью исследования является проведение сравнительного анализа государственного управления в России и США, выявление сходств и отличий.

Данная цель определила постановку следующих задач:

* Создать матрицу сравнения на основе изучения теоретических аспектов государственного управления;
* Исследовать систему государственного управления в России;
* Исследовать систему государственного управления в США;
* Наметить направления реформирования государственного управления в России и США.

Исследование основывается на массиве источников и литературы.

Во время поиска информации для написания курсовой работы проблемы отсутствия достаточного количества как источников, так и литературы не возникло.

Для написания курсовой работы на тему “Государственное управление России и США: сравнительный анализ” необходимо проанализировать источники, с помощью которых будет глубже раскрыта данная тема.

По данной работе можно найти много различных источников, это в первую очередь и конституции США и России, и другие правовые акты такие как указы президента, федеральные законы и другие.

Для наиболее продуктивного анализа источников необходимо их классифицировать. В результате классификации источников на тему курсовой работы получились следующие группы источников:

* Нормативно - правовые акты
* Интернет - источники (сайты, форумы, презентации и др.)

1) Нормативно-правовые акты позволят рассмотреть особенности государственного управления в России и США. По ним можно объективно судить о созданной системе управления. Они имеют большое значение при решении исследовательских задач.

Уставы, приказы, конституция, статьи, выступления содержат официальную информацию. В частности мною были использованы Указы президента, которые отражают основную концепцию руководства странной в сфере государственного управления, конституция РФ и США, различные Федеральные Законы и т.д..

Данные источники являются непременно очень важными при раскрытии темы курсовой, так как являются обязательными для исполнения. Проанализировав их, мы сможем сделать вывод, в каком состоянии государственное управление в России и США, его структуру, общее и отличное. Но недостатком данных источников то, что реальное положение дел может не соответствовать заявленным в документе нормам.

Заявленная в документе информация является достоверной, но выполнение данных нормативных актов мы можем проследить, используя такие источники, как интернет - источники.

## При написании курсовой работы были использованы следующие нормативно правовые акты: Конституция РФ с изменениями, Конституция США, Федеральный закон “О системе государственной службы в РФ” от 27.05.2003 N 58-ФЗ, Федеральный Закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ ” от 06.10.2003 N 131-ФЗ, указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. N 1336 “О федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации(2003 – 2005)”.

2) При написании работы я использовала сайты, публикующие информацию о государственном управление США, России или уже сравнительную характеристику государственного управления обеих стран.

Информация, представленная в таких источниках, не соответствует критериям ведения информационной политики.

Россия задействовала ограниченный круг каналов распространение информации.

Данная тема не в полной мере освещена в интернете, так как найти информацию о государственном управлении в США иногда затруднительно.

Информация носит общий характер, кроме того, информация часто повторяется.

Один из сайтов, который я посетила, был сайт правительства РФ. Там я узнала о ФЗ и федеральных программах, которые принимались в области государственного управления. Такие как Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 гг.)» от 19 ноября 2002 г. N 1336.

Сайт правительства США также был посещен мной, но использование его при написании курсовой работы слишком затруднительно, большой объем информации, зачастую весьма сложный для перевода. Поэтому данный сайт не был изучен мной в полной мере. Также все новости в интернете связанные с США не носят политического характера и не связаны с тематикой моей работы. Однако в сети интернет я без проблем нашла конституцию США, переведенную на русский язык, что весьма облегчило мое исследование.

В данной группе источников мною были проанализированы также периодические издания, также публикуемых в сети Интернет. Чаще всего я использовала российские и американские интернет – газеты и журналы на русском и английском языке. Эти журналы пригодились мне при рассмотрении устройства страны изнутри. Если бы я изучала государственное устройство США только из официальных источников, то у меня бы получился неполный анализ, потому что подчас описание в официальных источниках не соответствует обстоятельству дел в реальной жизни. В этих журналах рассказывается о жизни общества, а оно неразрывно связанно с государственным управлением страны. И при прочтении этих газет начинаешь лучше понимать внешнюю и внутреннюю политику страны, государственное устройство и т.д. Однако одним из существенных недостатков публицистических источников является субъективизм, которые может иметь место у автора той или иной статьи. Но мой анализ в первую очередь состоит из официальных документов, а уж потом из публицистики.

Однако одной из важнейших проблем данной группы источников стало то, что сегодня найти Американские газеты на русском языке фактически невозможно, приходилось переводить их при помощи словарей и переводчиков.

Итак, при написании курсовой работы, из раздела интернет источников были использованы следующие: Интернет газеты “Русская Америка”, “Российская газета” – издание правительства РФ, Русский портал США “RusUSA.com”, “The New York Times”, “USA today”, “The Washington Post”.

Мы проанализировали все источники, использованные в курсовой работе. Можно сделать вывод, что все группы источников позволяют взглянуть на проблему с определённой стороны. Поэтому каждая группа источников одинаково важна при проведении анализа в рамках курсовой работы. Все группы источников в совокупности отражают наиболее четкие критерии для сравнения государственного управления в России и США и позволяют сделать какие-либо объективные выводы. Все виды источников, которые я выбрала для написания своей работы помогают мне в проведение исследования, потому что они являются полными и могут дополнять друг друга в процессе исследования и решения поставленных задач. После тщательного изучения и проведения аналитики источников можно делать обоснованные выводы о достижении цели курсовой работы.

Объем источников, который сейчас имеется вполне достаточен для исследования и решения исследовательских задач. Написано множество книг как о государственном управлении России так и о государственном управлении США. И т.к. США сегодня активно сотрудничает с Россией, развивая стратегическое партнерство в самых разных областях, то я думаю количество таких книг будет только увеличиваться.

Среди современных исследователей, развивающих концептуальные основы административно-государственного управления можно назвать российских и американских ученых: Графский В.Г., Марченко М.Н., Баглай М.В., Мухаева Р.Т., Атаманчука Г.В., Василенко И.А..

В основе методологии исследования лежит компаративный метод, позволяющий выделить общее и особенное в процессе административных реформ в Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Помимо этого использовалась совокупность общенаучных и специальных политологических методов, среди которых системный анализ, институциональный подход, конкретно-исторический подход, социокультурный метод, ситуационный анализ.

Системный анализ позволил представить процесс административных реформ в России и США в виде системной целостности, социокультурный метод дал возможность проследить культурные различия между странами, а институциональный подход позволил рассмотреть процесс реформ сквозь призму организации ведущих институтов власти.

**Глава 1 Теория государственного управления**

Первоначально необходимо дать определение понятию государственное управление, это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу. Определяющим фактором обеспечения рациональности, то есть целесообразности, обоснованности и эффективности государственного управления выступает социальность - наполненность государственного управления общественными запросами и ожиданиями, реальным бытием людей. Таким образом, при дальнейшем изучении моей проблематики мы будем сталкиваться с определенным образом сформированной системой государственного управления, характерной для рассматриваемых мной стран США и России, каким образом они упорядочивают, сохраняют или преобразовывают жизнь людей.

Определение теории государственного управления как науки политической или политико-юридической было бы неполным, если не учесть ее социальный аспект. Ведь государственное управление воплощает в себе воздействие государства как ядра политической системы на общество в целом, т.е. на социум, а также взаимодействие его с различными элементами социальной системы. Поэтому государственное управление по своему определению — это деятельность и отношения политико-правовые и социальные. Соответственно и теория государственного управления — это политико-правовая и социальная наука. Таково же свойство ее собственных понятий. Они характеризуют явления и процессы, в сущности которых сплетены воедино признаки политического и социального. Как это воплощается, например, в основополагающей категории “государство”. Последнее представляет собой не только институт публичной (политической) власти, но также и обозначает общественный институт, а конкретнее, — высшую форму организации современного общества.[[1]](#footnote-1) Понятие “политическое управление” (руководство) также означает действие и взаимодействие, связанные с использованием государственной власти и власти общественной (в частности институтов гражданского общества).

Определение теории государственного управления как науки политико-правовой и социальной и соответствующая характеристика ее собственных понятий ориентируют, во-первых, на понимание государственного управления как стороны и формы проявления саморегуляции общественной системы, как ее самоуправления; во-вторых, на подход к данной научной дисциплине как комплексной, пограничной, сформировавшейся на базе политических, правовых и социальных областей научных знаний.

Таким образом, предметная область теории государственного управления слагается из совокупности политико-правовых и социальных явлений и процессов, характеризующих сферу взаимодействия государства и общества как субъекта и объекта управления и самоуправления.[[2]](#footnote-2)

Теория государственного управления — комплексная наука. Ученые различных областей социально-политического знания расчленяют политико-социальную действительность на разнообразные элементы: области, аспекты, уровни и пр. Данная теория решает задачу рассмотрения государственного управления как целостной, относительно самостоятельной сферы деятельности государства и складывающейся в связи с ней системы политико-общественных и политико-правовых отношений. Именно — относительно самостоятельную сферу, заключенную в более широкую систему многогранной властной и организующей деятельности государства, всей политической системы, и в еще более широкую и общую систему саморегуляции социума. Тем и объясняется комплексный характер изучаемой теории, вбирающей в себя элементы знания и подходы таких наук, как политология, политическая социология, теория государства и права и конфликтология. И конечно же, теории социального управления, раскрывающей общие закономерности управления социальными, в том числе политическими, процессами и отношениями.

В теории государственного управления существуют три основных подхода к формулированию основных принципов государственного управления:

1. Правовой подход;

2. Политический подход;

3. Менеджеристский (управленческий) подход.

Согласно правовому подходу, ключевыми ценностями государственного управления являются ценности верховенства права, защиты прав граждан. Государственный служащий подчинён не столько своему руководству, сколько требованиям правового государства и Конституции.

Согласно политическому подходу, основной задачей государственного управления является максимально лучшее воплощение воли народа. Государственные служащие должны быть политически ответственны (подотчётны), восприимчивы к текущим интересам граждан. Для того, чтобы воплотить это, иногда предлагается реализация концепции «представительной бюрократии», в рамках которой органы исполнительной власти должны быть социальной моделью общества в миниатюре. Предполагается, что в этой ситуации облегчится учёт ведомствами существующих в обществе интересов, будут снижены возможности для дискриминации отдельных групп.

Согласно менеджеристскому подходу, основными ценностями государственного управления должны быть эффективность, экономичность и результативность, формулируемые, по возможности, в квантифицируемой (измеримой) форме. Основная проблема, которая ставится в этом подходе, состоит в том, как обеспечить нужный результат с наименьшими затратами или, как вариант, как получить максимальный результат при заданных затратах. Характерным признаком данного подхода является использование понятия «государственный менеджмент» (public management) в качестве синонима понятию «государственное управления».[[3]](#footnote-3)

Общей для всех трёх подходов является проблема соответствия действий государственных служащих сформулированным заранее принципам:

\* следования принципу верховенству права (правовой подход);

\* следования воле народа (политический подход);

\* следования цели получения нужного социально-экономического результата (менеджеристский подход).

**1.1 Разделение властей**

Разделение власти исторически сложилось на самых ранних этапах формирования государства и вылилось в специализацию власти разных лиц и институтов, в которой рано обнаружились две устойчивые тенденции: концентрация власти в одних руках или в одном институте и потребность разделить власть, труд и ответственность. Отсюда и два следствия, вытекающие из этого двойственного отношения к власти: борьба за власть уже разделённых институтов и против её разделения, с одной стороны и стремление упорядочить отношения разделённых властей и избавить общество от столкновений между ними с другой.

Первое крупное разделение власти развело политическую и религиозную власти, власть государства и церкви. Оно же сопровождалось и длительной борьбой за унификацию власти, преобладание светской власти над религиозной, или господство церкви в светской жизни общества. Соперничество между ними продолжалось многие столетия, всё средневековье и начало Нового времени как в России, так и на Западе. Оно далеко не завершено для многих государств и обществ и поныне, при этом исход его далеко не однозначен в разных регионах мира.

Конечно же, теория разделения властей возникла не на пустом месте, она явилась логическим продолжением развития политико-правовых идей, возникших в 17 веке в Англии и Франции, теория разделения властей стала частью начинавшей формироваться теории правового государства.

Просвещение во Франции характеризуют как эпоху безграничной веры в человеческий разум, в возможность перестройки общества на разумных основаниях, как эру крушения теологического догматизма, торжества науки над средневековой схоластикой и церковным мракобесием. Просвещение (17 - 18 век) тесно связано с Возрождением (13 - 15) и унаследовало от Ренессанса гуманистические идеалы, преклонение перед античностью, исторический оптимизм, свободомыслие. Однако, идеология Просвещения возникла на более зрелой стадии формирования капиталистического уклада и антифеодальной борьбы. Поэтому просветительская критика феодализма была острее и глубже ренессансной, затрагивала всю структуру общества и государства. Идеологи Просвещения поставили вопрос о практическом устройстве будущего общества, считая краеугольным его камнем политическую свободу гражданское равенство, поэтому их критика была направлена не только против деспотизма церкви, но и против деспотизма абсолютной монархии. Они выступили против всего феодального строя с его системой сословных привилегий.

Во Франции в то время происходили огромные экономические, идейные и политические сдвиги, существенно изменившие её лицо ещё в конце 17 - начале 18 столетия. Шёл процесс постепенного разложения феодально-крепостнических отношений, процесс зарождения и развития буржуазной экономики внутри феодализма, отягощённого абсолютистским монархическим строем государства, под жёсткой духовной властью католической церкви.

В то время во Франции уже действовали крупные мануфактурные предприятия, усиленно развивалась внутренняя и внешняя торговля, растущая экономическая мощь буржуазии вступала в противоречие с господствующей политической системой. Феодально-абсолюстская власть вмешивалась в производство и торговлю, душила свободную конкуренцию, налагала на буржуазию высокие налоги.

Свободные крестьяне продолжали платить оброки сеньорам, оплачивали судебные функции феодалов, вносили специальный сбор за дороги и мосты. Закон обязывал крестьян везти зерно на мельницы, принадлежащие сеньорам, и печь хлеб в помещичьих пекарнях, за что также взималась высокая плата

В 17 и 18 столетиях во Франции систематически происходят массовые восстания в деревнях и городах. Если крестьяне и ремесленники выступали против феодально-крепостнического режима при помощи методов непосредственной расправы с привилегированными сословиями дворянством и духовенством, то буржуазия была неоднородна и её наиболее зажиточная торгово-промышленная и финансовая верхушка, связанная экономически с абсолютистским государством, предпочитала умеренную оппозиционную деятельность.[[4]](#footnote-4)

В предреволюционный период буржуазные идеологи, действительно враждебные феодальному строю, придавали особое значение идейной борьбе умов.

Рассматривая истоки теории разделения властей, равно как и процесс ее становления и развития, в юридической литературе совершенно справедливо указывается на то, что, несмотря на общность многих положений, высказанных Монтескье в отношении рассматриваемой теории, учение Монтескье о разделении властей "обладало значительной новизной по сравнению с предшествующими концепциями".

В чем это проявлялось? Во-первых, в том, что Монтескье соединил либеральное понимание свободы с идеей конституционного закрепления механизма разделения властей. Свобода, доказывал просветитель, "устанавливается только законами и даже законами основными". А во-вторых, в том, что он более определенно высказался за включение в состав властей, подлежащих разграничению, судебных органов. Система государственного управления, построенная на основе принципа разграничения властей, в первую очередь законодательной и исполнительной власти, дополнялась у Монтескье принципом независимости судей.[[5]](#footnote-5)

Рассмотренная им триада в виде законодательной, исполнительной и судебной властей со временем стала классической формулой теории конституционализма.

Существует три рода власти: законодательная, исполнительная и судебная, которые должны быть распределены между разными государственными органами. Если же в руках одного органа сконцентрируется власть, различная по своему содержанию, то появится возможность для злоупотребления этой властью, а следовательно, свободы граждан будут нарушаться. Каждая ветвь власти предназначена для осуществления определенных функций государства. Основное назначение законодательной власти - "выявить право и сформулировать его в виде положительных законов, обязательных для всех граждан...". "Исполнительная власть в свободном государстве предназначена для исполнения законов, устанавливаемых законодательной властью". "Задача судей в том, чтобы решения и приговоры" всегда были лишь точным применением закона. Судебная власть карает преступления и разрешает столкновения частных лиц. "Однако, "хотя органы власти действуют самостоятельно, речь идет не об абсолютном обособлении, а лишь об относительной их самостоятельности и одновременном тесном взаимодействии друг с другом, осуществляемом в пределах их полномочий".

Должна действовать система сдержек и противовесов, дабы власти контролировали действия друг друга. "Взаимовлияние законодательной и исполнительной властей гарантирует реальность права, которое в конечном счете отражает компромисс сталкивающихся воль и интересов различных социальных слоев и сил... За нарушение законов министры могут быть привлечены законодательным собранием к ответственности. В свою очередь, исполнительная власть в лице государя сдерживает от произвола законодательную власть, будучи наделена правом налагать вето на решения законодательного собрания, устанавливает регламент его работы и распускает собрание...". Безусловно, сейчас предусмотрен намного более разнообразный и эффективный механизм "сдержек и противовесов", чем тот, который мы видим в трудах Ш. Монтескье, однако уже в его работах были заложены основные принципы и институты, посредством которых взаимодействуют органы государственной власти.[[6]](#footnote-6) Монтескье писал, "законодательная власть ограничивается референдумом, президентским правом вето, Конституционным Судом, а внутренним ее ограничением является двухпалатное построение Парламента". "Исполнительная власть ограничена ответственностью перед Парламентом и подзаконным характером издаваемых ею нормативных актов; должна сохраняться также внутренняя разделённость между Президентом и Правительством, федеральной и региональной властью. Судебная власть подчинена Конституции и закону, а ее внутреннее разделение воплощается в том, что Конституционный Суд выделяется из всей судебной системы, меняется круг полномочий прокуратуры, вводятся системы специальных судов, мировых судей".[[7]](#footnote-7)

Однако, в конституционном проекте Монтескье недостаточно четко проводится идея равновесия властей. Законодательная власть явно играет доминирующую роль, исполнительную власть Монтескье называет ограниченной по своей природе, а судебную - вообще полу властью. Думается, все это было не столь актуально во времена Монтескье, сколь актуально было следующее положение теории разделения властей: определенная ветвь власти должна представлять интересы определенной социальной группы. Судебная власть представляет интересы народа, исполнительная - монарха, верхняя палата законодательного собрания (предусмотренная конституционным проектом Монтескье) - аристократии, нижняя палата собрания - интересы народа. Таким образом, мы видим стремление достигнуть компромисса в борьбе буржуазии (слившейся тогда с народом) и приверженцев абсолютизма.

Позднее теория разделения властей получила сильное практическое и теоретическое развитие. Прежде всего, следует упомянуть труды Ж.-Ж. Руссо. В отличие от Монтескье, Руссо считал, что законодательная, исполнительная и судебная власти - особые проявления единой власти народа. После этого "тезис о единстве власти использовался разными силами. При этом следует отметить, что речь идет не только о власти определенной социальной общности, даже если это компромисс различных классов, совместно осуществляющих политическое господство, политическое руководство обществом, но и об известной степени организационного единства: все органы государства проводят, в конечном счете, общую политическую линию, определяемую носителем реальной власти, и как правило, строятся по вертикали". Точка зрения Руссо отвечала требованиям времени и обосновывала революционные процессы во Франции конца 18 века; если Монтескье пытался найти компромисс, то Руссо обосновывал необходимость борьбы с феодализмом.

По мнению Руссо, суверенитет неотчуждаем, един и неделим. Исходя из этого, он критикует идею разделения властей Монтескье, а также тех политиков, которые "разделяют суверенитет в его проявлениях". Они, как отмечает Руссо, разделяют его на силу и на волю, на власть законодательную и на власть исполнительную; на право облагать налогами, отправлять правосудие, вести войну, на управление внутренними делами и на полномочия вести внешние сношения; они то смешивают все эти части, то отделяют их друг от друга; они делают из суверена какое-то фантастическое существо, сложенное из частей, взятых с разных мест.

С точки зрения Руссо, те права, которые нередко принимают за части суверена, на самом деле все ему подчинены и всегда предполагают наличие единой высшей воли, гегемонию верховной власти, которую нельзя разделить, не уничтожив. "Если вся власть оказывается в руках одного человека - тогда частная воля и воля корпоративная полностью соединены и, следовательно, последняя достигает той наивысшей степени силы, какую она только может иметь. Наиболее активным из Правительств является правление единоличное".

В идее Монтескье о взаимном сдерживании обособленных и противопоставленных друг другу властей Руссо видел нежелательные крайности, которые ведут к их враждебным отношениям, дают силу частным влияниям или ведут даже к раздроблению государства. Отвергая идею разделения властей в трактовке Монтескье, автор "Общественного договора" вместе с тем признает необходимость разделения государственных функций и разграничения органов, представляющих в пределах своей компетенции государственную власть.

Законодательная власть у него тесно связана с суверенитетом. Это – воля всего суверенного народа и потому должна регулировать вопросы общего характера, касающиеся всех. Народ, повинующийся законом становиться их творцом. Но "как может слепая толпа, которая часто не знает, чего она хочет, ибо редко знает, что ей на пользу, сама совершить столь великое и столь трудное дело, как создание системы законов?". Для того, чтобы законы согласовывали в себе волю и разум, были мудрыми, нужен "поводырь", т.е. законодатель, являющийся лишь агентом воли и придающий ей законченную юридическую силу. "Законодатель – во всех отношениях человек необыкновенный в государстве… Это – не магистратура; это не – суверенитет… Это – должность особая и высшая, не имеющая ничего общего с властью человеческой. Ибо если тот, кто повелевает людьми, не должен властвовать над законами, то и тот, кто властвует над законами, также не должен повиливать людьми. Иначе его законы орудия его страстей, часто лишь увеличивали бы совершенные им несправедливости; он никогда не мог бы избежать того, чтобы частные интересы не искажали святости его сознания". Руссо признает, что тот, кто формулирует закон, знает лучше всех, как этот закон должен приводиться в исполнение и истолковываться. Казалось бы, поэтому не может быть лучшего государственного устройства, чем то, в котором власть исполнительная соединена с законодательной. Тем не менее, автор делает вывод, что во избежание влияния частных интересов на общественные дела необходимо, чтобы превращением закона, как общего правила, в акты индивидуального характера занималась особая правительственная (или исполнительная) власть.

Исполнительная власть "как сила политического организма" устанавливается решением суверенного народа, а потому выступает только в качестве его доверенного слуги. Народ поручает осуществление этой власти конкретным уполномоченным лицам, которые должны действовать в строгих рамках закона и подлежат неусыпному контролю со стороны верховной законодательной власти. Более того, полномочия исполнительной власти исчезают сами собой, как только народ на законном основании собрался в качестве суверена для ведения своих дел.

Отсюда видно, что, проводя различие между законодательной и исполнительной властью, Руссо ни в коем случае не допускает независимость правительства от народа-законодателя.

Что касается судебной власти, то Руссо уделяет ей значительно меньше внимания, но подчеркивает неукоснительную связанность ее законами, в то же время подчеркивая ее необходимую организационную самостоятельность по отношению, как к законодателю, так и к правительству.

Руссо исходит из того, что равновесие сфер власти в государстве, их согласованная деятельность должны обеспечиваться не обособлением или противопоставлением их друг другу, не с помощью взаимных сдержек и противовесов, как это предлагал Монтескье, а благодаря преобладанию верховной законодательной власти, воплощающей суверенитет народа.

Любая власть, любая система законов должна обеспечивать гражданам максимум свободы и равноправия. "К свободе, – поскольку всякая зависимость от частного лица настолько же уменьшает силу Государства; к равенству, потому что свобода не может существовать без него".

Руссо не настаивает на той или иной форме государственного правления. Он считает, например: республиканско-демократическое устройство годным исключительно для маленьких национальных территорий, вроде его родной Женевы; для средних по величине государств он предпочитает аристократическую республику, а для государств больших и могущественных – монархию. Во всех этих случаях для Руссо важна не форма, а существо власти, ее природа и характер ее отношений с населением.

**Глава 2 Государственное управление в США**

**2.1 Исполнительная власть**

Согласно Конституции (разд. 1 ст. II) исполнительная власть предоставляется Президенту США. Этим указанием, основанным на принципе разделения властей, определяется роль Президента как главы всей исполнительной ветви власти, то есть всего огромного федерального аппарата управления страной. Со временем эта роль возросла до признания Президента главой государства и высшим должностным лицом страны.

Исполнительная власть предоставлена Президенту в личном качестве. В Конституции ничего не говорится о каком-либо коллегиальном правительстве или хотя бы о структуре органов исполнительной власти. Президент независим, он не подотчетен Конгрессу, неподконтролен ему и несет ответственность только перед народом, от которого он получил свой мандат. Его полномочия закреплены в достаточно широком объеме, но без строгих пределов, что и способствовало их неуклонному фактическому возрастанию. В то же время президентская власть не переросла в личную диктатуру, поскольку она всегда сдерживалась определенными полномочиями Конгресса и Верховного суда.[[8]](#footnote-8)

Современные американские исследователи отмечают ведущую роль Президента в системе органов государства; по своему влиянию на государственные дела он безусловно доминирует по отношению к Конгрессу и Верховному суду. Внутренняя и внешняя политика страны в основном формируется и осуществляется властью Президента. Но многое в реальном влиянии президента зависит от расклада политических сил. В тех случаях когда Президент и большинство Конгресса относятся к одной политической партии, Президент сравнительно легко добивается нужного ему поведения Конгресса (поскольку он является неформальным лидером своей партии до следующих выборов). Когда же партийная принадлежность Президента и большинства в Конгрессе не совпадает, то возникают острые противоречия, иногда доходящие до угрозы импичмента. Тут все главным образом зависит от конституционного баланса трех властей при определенных политических условиях.[[9]](#footnote-9)

Основные полномочия Президента перечислены в Конституции (раздел 2 ст. II). Однако со временем было сформулировано такое понятие как “подразумеваемых” или “скрытых” полномочий, благодаря которому конституционных права и обязанности Президента существенно расширились. Кроме того, глава исполнительной власти систематически наделяется Конгрессом различными “делегированными правами”.[[10]](#footnote-10)

Конституционные полномочия Президента могут быть систематизированы по следующим основным группам.

1. Представительские функции. В качестве главы исполнительной власти Президент осуществляет высшее представительство США внутри страны и в международных отношениях. Ему принадлежит право отсрочки исполнения приговоров и помилования за преступления против Соединенных Штатов, за исключением дел по импичменту. Он же объявляет амнистию. Как “лидер нации” Президент возглавляет разного рода церемонии, участвует в торжествах и празднествах. Он награждает высшими военными и другими наградами, что, вправе делать также и Конгресс.
2. Участие в законодательном процессе. Формально не пользуясь правом законодательной инициативы и не участвуя в заседаниях палат при принятии законов, Президент тем не менее оказывает огромное влияние на законодательный процесс.

Президент имеет право вето, то есть право в течение 10 дней не подписывать билли, принятые Конгрессом, и возвращать их на повторное рассмотрение со своими поправками; вето может быть преодолено Конгрессом только при одобрении билля большинством в ⅔ голосов обеих палат. Ежегодно Президент направляет в Конгресс послание о положении дел в Союзе, то есть о внутреннем и международном положении страны; с этим посланием он лично, чаще всего в январе, выступает перед объединенным заседанием двух палат. Кроме того, Президент ежегодно в обязательном порядке направляет в Конгресс экономический доклад и проект федерального бюджета, а также специальные послания по конкретным вопросам.

Президент не вправе созывать или распускать Конгресс, но при чрезвычайных обстоятельствах может созвать обе палаты или одну из них и в случае разногласий между ними по поводу срока переноса заседаний вправе отложить их на срок, какой сочтет возможным. Президент не обязан являться по вызову Конгресса. Он имеет право на так называемые “привилегии исполнительной власти”, под которыми понимают право на конфиденциальность, то есть на отказ Конгрессу в требовании информации по внутренним вопросам деятельности Президента. Взаимоотношения с Конгрессом – каждодневная работа Президента, которую он осуществляет через специальную Службу по связям с Конгрессом.

1. Военные полномочия. Президент является по Конституции Верховным главнокомандующим армии и флота и призванной на действительную службу милиции штатов. Он не вправе объявлять войну, но может направлять войска за границу для “защиты американских интересов”, в миротворческих целях и др.

Глава государства присуждает высшие воинские звания, как уже было сказано, проводит назначения военачальников, формирует Объединенную группу начальников штабов родов войск (генеральный штаб), назначает министра обороны.

1. Внешнеполитические полномочия. Президент формирует и осуществляет внешнюю политику, ведет сам или через своих представителей международные переговоры и прочее. Им подписываются с совета и согласия Сената международные договоры; Президент их ратифицирует после одобрения Сенатом (⅔ голосов сенаторов). Наряду с этим глава исполнительной власти вправе заключать с другими государствами так называемый исполнительные соглашения, которые не требуют одобрения Сенатом; таких исполнительных соглашений Президентом подписывается огромное множество.

Президент с одобрения Сената назначает послов, консулов и представителей в международные организации, именно ему принадлежит руководство внешнеполитической деятельностью государства. Нередко президентами выдвигаются различные внешнеполитические доктрины, имеющие стратегическое значение. Конгресс лишь изредка в резолюциях палат формулирует свое отношение к отдельным вопросам внешней политики и международного положения США, но позиция Конгресса Президента практически ничем не связывает. В обязанность Президента входит аккредитация и прием послов иностранных государств.

1. Назначения высших должностных лиц. Это одно из важнейших управленческих полномочий Президента. Все высшие должностные лица (их около 300) назначаются главой исполнительной власти по совету и согласия Сената. Среди них министры, судьи Верховного суда и других федеральных судов, руководители ведомств, послы и другие лица. Однако в практике существует множество случаев, когда Сенат отказывал Президенту в назначении предложенных им кандидатов, в том числе и на должности министров. Отстранение всех этих лиц от их должностей осуществляется Президентом по собственному усмотрению. Назначение и смещение должностных лиц более низкого уровня регламентируется законами и ведомственными инструкциями.
2. Чрезвычайное положение. Президент имеет право объявлять чрезвычайное положение - как в национальном масштабе, так и в отдельных штатах. Постановление Президента об объявлении чрезвычайного положения незамедлительно передается в Конгресс и публикуется в официальном издании “Федерал реджистер”. Национальное чрезвычайное положение может быть прекращено совпадающей резолюцией Конгресса, изданием акта Президента или по истечении срока. При объявлении национального чрезвычайного положения за Президентом сохраняются только те права и полномочия, которые основываются на законах.

Вице-президент - это второе лицо в государстве, избираемое вместе с Президентом. Его конституционная обязанность состоит в том, что он председательствует в Сенате и замещает Президента, когда эта должность оказывается вакантной. Если должность Вице-президента становится вакантной, то Президент назначает Вице-президента, который вступает на должность по утверждении большинством голосов обеих палат Конгресса.

Вице-президент работает под непосредственным руководством Президента, получая от него различные поручения, обычно связанные с председательством в различного рода комиссиях.

**2.2 Законодательная власть**

Конституция наделяет законодательной властью двухпалатный Конгресс, состоящий из сената и палаты представителей. Основные его полномочия включают налогообложение, регулирование торговли с зарубежными странами и между штатами, право объявления войны, формирование вооруженных сил и выделение средств на их содержание. Конгрессу также предоставляются полномочия, позволяющие принимать «необходимые и уместные» законы для эффективного функционирования государственного механизма.

Конгресс, состоящий из Сената и Палаты представителей, является органом народного представительства. Граждане США избирают обе его палаты на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Конгресс призван выражать интересы всего американского народа и в то же время – интересы штатов, объединенных в федеративное государство. Как организация, так и деятельность этого органа выражают идеи народовластия и представительной демократии.

В соответствии с принципом разделения властей Конгресс имеет исключительное право издавать законы, исполнение и применение которых обязательно на всей территории США. В Конгрессе представлены две ведущие политические партии, одна из которых всегда находится в оппозиции к Президенту и его администрации, осуществляя критику внутренней и внешней политики. Этот орган не вправе осуществлять контроль над исполнительной властью, то есть отправлять администрацию в отставку, давать ей обязательные указания и т.д., но он все же оказывает заметное влияние на практическую деятельность администрации. Конгресс оказывает сдерживающие воздействие на Президента, не давая его власти перерасти в абсолютную. Взаимодействие законодательной власти с исполнительной и судебной обеспечивает единство государственной власти.[[11]](#footnote-11)

Деятельность Конгресса тесно связана с общественностью, средствами массовой информации. В стенах этого органа часто проходят важные обсуждения актуальных общественных и международных проблем.

Конгресс строится на двухпалатной основе, это так называемый бикамерализм. Такая структура типична для демократических парламентов, нуждающихся в создании гарантий от возможных ошибок в законодательном процессе; каждая палата как бы сдерживает излишние политические порывы другой и способна их поправить.[[12]](#footnote-12)

Платы американского Конгресса формально равноправны, но каждая из них имеет специальную компетенцию и по-разному представляет население страны (Палата представителей – пропорционально численности населения штатов, а Сенат – на основе равенства правительства штатов). Сенат, выражая федеративный характер государства, одновременно придает системе федеральной государственной власти стабильный характер: срок полномочий сенаторов – шесть лет, в то время как Президента США – четыре года, а палаты представителей – два года. ПО стабильности срока своих полномочий Сенат уступает только Верховному суду США. Статус Сената как верхней палаты подчеркивается более высокими требованиями к избранию его членов (по возрасту и стажу гражданства).

Конституция не ограничивает права сенаторов и членов Палаты представителей переизбираться на новые сроки, поэтому многие из них заседают в Конгрессе по нескольку десятилетий. Чтобы обеспечить реальное обновление палаты, в ряде штатов был установлен 12-летний предел пребывания в Конгрессе, но Верховный суд США посчитал, что без конституционной поправки вводить такое ограничение нельзя.

Сенат, верхняя палата Конгресса, избирается населением штатов. От каждого из 50 штатов, независимо от численности их населения, избирается по два сенатора. В него, кроме того, входит Вице-президент США, который согласно Конституции является председателем Сената. Все сенаторы избираются сроком на шесть лет, но полного обновления состава Сената никогда не происходит: через каждые два года обновляется только ⅓. Такой порядок избрания обеспечивает сенаторам больше свободы и независимости. Принято считать сенаторов своеобразными послами своих штатов, хотя никакой ответственности перед органами власти штатов они не несут.

Сенатором может быть избран любой гражданин США со стажем гражданства не менее десяти лет, достигший 30-летнего возраста и проживающий в пределах своего штата.

В случае, если Вице-президент США в Сенате отсутствует, из числа сенаторов избирается временный председатель, так называемый pro tempore. В партийном отношении это всегда представитель партии большинства, в то время как конституционный представитель Сената – Вице президент США может представлять партию меньшинства. Председательствуя в Сенате, Вице-президент США как бы олицетворяет связь законодательной и исполнительной властей. Он ведет заседания, направляет законопроекты в комитеты, подписывает принятые Палатой законопроекты и др., но голосует только в тех случаях, если мнения сенаторов разделились поровну.

Палата представителей, нижняя палата Конгресса, избирается населением штатов в составе 435 человек сроком на два года, кроме того, от федерального округа Колумбия и от Пуэрто-Рико избираются резиденты, которые участвуют в дискуссиях, но не имеют право голоса. Закон запрещает увеличивать число мест в палате, не смотря на рост численности населения; в связи с этим каждые 10 лет в соответствии с данными переписи населения производится перераспределение мест между штатами с тем, чтобы обеспечить пропорциональность представительства. В настоящее время один конгрессмен избирается примерно от 600 тыс. жителей. Образование избирательных округов в соответствии с этой квотой осуществляет легислатура штата.[[13]](#footnote-13)

Членом Палаты представителей может быть избран любой гражданин США со стажем гражданства не менее семи лет, достигший 25-летнего возраста и проживающий в том же штате, от которого он баллотируется, как правило, он должен проживать и в соответствующем избирательном округе.[[14]](#footnote-14)

Палату представителей возглавляет Спикер, избираемый самой Палатой (фактически её партийным большинством). Это третье лицо в государстве после Президента и Вице-президента. Он наделен широкими полномочиями: ведет заседания, направляет законопроекты в комитеты, имеет право голоса, поддерживает связь с Президентом и прочее.[[15]](#footnote-15)

Партийные комитеты играют главную роль в организации каждой палаты. Они действуют самостоятельно и не подчиняются национальным исполкомам своих партий, хотя и тесно с ними связаны.

Члены каждой партии в каждой палате образуют фракцию, которая на своей закрытой конференции, это так называемый кокус,, избирает лидера. Лидеры большинства в Сенате и Палате представителей это могут быть представители разных партий, фактически руководят своими палатами, в то время как лидеры меньшинства организую оппозицию. Под руководством лидеров работают партийные “кнуты” и их помощники, которые обеспечивают дисциплину во фракциях, а главное – нужное голосование. На конференции фракции избирается “рулевой комитет”, в который входят партийные руководители; этот комитет обеспечивает единство партийной политики, улаживает разногласия внутри фракции и т.д.

В каждой палате действует большое число постоянных и временных комитетов, комиссий и подкомиссий. Здесь центр обсуждения законопроектов, расследовательской деятельности. Особенно важную роль играют постоянные комитеты, число которых составляет 17 – в Сенате и 22 – в Палате представителей, по номенклатуре вопросов они в основном совпадают. Комитеты строятся в соответствии с законном по всем направлениям государственного управления. Предметная компетенция каждого комитета раскрыта в регламенте палаты (по ассигнованиям, обороне, иностранным делам, транспорту и др.). Они формируются из депутатов в том же партийном соотношении, что и в палатах. Председателем постоянного комитета (эта должность считается в стране очень высокой) всегда становится представитель партии большинства, обычно с наибольшим стажем пребывания в палате.

Сенат и Палата представителей создают объединенные комитеты; они разрабатывают проекты законов, проводят совместное обсуждение некоторых вопросов. Для преодоления разногласий между палатами создаются согласительные комитеты. Существует ещё акая форма деятельности палат, как “комитет всей палаты” (в Палате представителей для рассмотрения финансовых биллей, в Сенате – международных договоров); это дает возможность палате, оставаясь в полном составе применять упрощенную комитетскую процедуру рассмотрения вопросов, уходя от обязанности более сложный регламент палаты.

Конституция закрепила строго определенный объем полномочий законодательного органа (раздел 8 и 9 ст. I), то есть предметы ведения, по которым он имеет право принимать законы, и те, по которым он этого делать не в праве.

Конгресс вправе принимать законы и резолюции по следующим основным вопросам.

1. Финансы и бюджет. Сюда относится право введения и взимания налогов, пошлин, сборов и акцизов, которые единообразны на всей территории США, чеканка монеты, займы, регулирование банкротств. Ежегодно Конгрессом принимается федеральный бюджет, и правительство не вправе тратить деньги иначе как в соответствии с ассигнованиями, установленными законом.
2. Регулирование экономики. Эти полномочия осуществляются на основе конституционной нормы о “регулировании торговли с иностранными государствами и между отдельными штатами”. Конгрессом издаются законы по широкому кругу вопросов хозяйственной деятельности, внешней торговли, транспорта и связи, трудовых отношений и др.
3. Оборона и внешние сношения. Конгресс имеет исключительное право объявлять войну (заключение мира относится к полномочиям Президента), решать вопросы формирования и содержания армии и флота, издавать правила по управлению сухопутными и морскими силами, объявлять призыв милиции для отражения вторжения на территорию США и др.
4. Внутренняя жизнь, Конгрессом учреждаются федеральные суды, нижестоящие по отношению к Верховному суду, регулируется деятельность почты, оказывается содействие развитию науки и др. Эта сфера регулирования практически также намного шире её конституционных пределов.
5. Импичмент. Так называется процедура отрешения от должности федеральных должностных лиц исполнительной и судебной власти (Президента, судей и др.) за совершение государственной измены и другие тяжкие преступления. Это общее полномочие Конгресса распадается на специальные полномочия обеих палат. Так. Право выдвигать обвинение против того или иного лица принадлежит Палате представителей, а право судить и выносить решение – Сенату. При этом если подсудимым является Президент США, то председательствует Главный судья. НИ одно лицо не может быть осуждено без согласия ⅔ сенаторов. Импичмент означает только отстранение от должности и лишение права занимать какую-либо государственную должность, что не исключает последующего обычного судебного разбирательства по обвинению в преступлении и вынесению приговора.
6. Избрание Президента и Вице-президента. Это полномочие предусмотрено на тот случай, если ни один кандидат в Президенты и Вице-президенты не получит большинства голосов выборщиков. Тогда согласно XII поправке к Конституции право избирать Президента предоставляется Палате представителей, а Вице-президента – Сенату.

Специальные полномочия особенно значительны у Сената. Во-первых, он утверждает назначения Президентом высших должностных лиц судебной и исполнительной власти: судей Верховного суда США, министров, послов и др. – всего около 300 должностей. Во-вторых, Сенат обладает правом большинством в ⅔ голосов одобрять международные договоры для их последующей ратификации Президентом.

К специальному полномочию Палаты представителей относится исключительное право вносить в Конгресс финансовые билли, то есть те законопроекты, которые связаны с выделением на какие-то цели государственных ассигнований.

**2.3 Судебная власть**

В Конституции не определяется структура судебной власти, а предусматривается лишь создание Верховного суда, члены которого назначаются президентом при одобрении сената и находятся на своих постах до конца жизни при условии «безупречной службы». Учреждение же остальных судов поручается Конгрессу.

В системе государственной власти, опирающейся на разделение властей и господство права, судебные органы выступают как самостоятельные и независимые носители широких властных полномочий. Судебная власть выполняет функцию противовеса возможным неконституционным актам и действиям законодательных и исполнительных органов. Одновременно она обеспечивает конституционную законность и защиту прав граждан. Суды не только применяют законы и правовые акты, но и фактически занимаются нормотворчеством.

Специфика американского гражданского общества, основанного на свободе, предопределила важную роль судебных органов во всех сферах как отношений граждан с государством, так и отношений граждан между собой. С самого начала при создании США суды были наделены широчайшей, практически неограниченной компетенцией, позволяющей им рассматривать самые разнообразные иски и споры в экономической, гражданской и других сферах жизни общества. В США насчитывается самое большое число судей и судебных адвокатов, сложилась развитая, хотя и очень сложная судебная система с высоким уровнем демократических процессуальных гарантий; страну иногда называют “государством судей”, отмечая тем самым не только полновластие американских судов, но и доверие населения к этим органам государственной власти.[[16]](#footnote-16)

Авторитет судов опирается на безоговорочное исполнение судебных решений гражданами и государственными органами, в том числе по вопросам, связанным с признанием Верховным судом неконституционности законов и административных актов, что немедленно исключает их из действующего права. Любое вступившее в законную силу решение Верховного суда носит общеобязательный характер судебных решений, хотя по своему значению действующие прецеденты постепенно уступают место статутному праву, то есть писанным законам. В то же время суды не вправе вмешиваться в прерогативы законодательной и исполнительной власти.

В соответствии с Конституцией, общенациональная судебная власть ограничена. Федеральные суды разбирают все дела, возникающие в связи с толкованием Конституции, законодательством и международными договорами страны; дела, касающиеся иностранных дипломатов, аккредитованных в США; дела, связанные с морским правом; все споры, в которых одной из сторон являются США; все споры между двумя или более штатами, между гражданами различных штатов, между штатом или его гражданами и иностранными государствами или гражданами. 11-я поправка к Конституции, принятая в 1795, исключила из юрисдикции федеральных судов дела против штатов, возбужденные гражданами других штатов или иностранных государств. Судебная власть распространяется лишь на рассмотрение дел и споров; суды не вправе инициировать дела и оказывать консультации.

Верховный суд. состоит из председателя и восьми членов суда (такой состав был узаконен еще в 1869). Конгресс утверждает кандидатуры судей, которые назначаются президентом с согласия сената и могут быть смещены лишь через процедуру импичмента. Судья может уйти в отставку в возрасте 70 лет после 10 лет работы в суде или в 65 лет после 15 лет работы в суде. Пенсия назначается в размере полного годового оклада (в 1998 председатель имел годовую заработную плату 175,4 тыс. долл., члены суда – по 167,9 тыс. долл.). Верховный суд заседает с октября по июнь.[[17]](#footnote-17)

Согласно Конституции, Верховный суд изначально вел все дела, касающиеся иностранных дипломатов, аккредитованных в США, а также дела, в которых одной из сторон выступает штат. Верховный суд выступает как апелляционная инстанция при ведении всех прочих дел на федеральном уровне. Большинство рассматриваемых им дел поступает в порядке апелляции из судов низших инстанций. Конгресс при этом может принимать нормативные акты, относящиеся к юрисдикции Верховного суда как апелляционной инстанции.

Творцы Конституции надеялись, что Верховный суд в ходе рассмотрения конкретных дел будет определять конституционность действий властей как на федеральном уровне, так и на уровне штатов. При принятии решений судьи обладают значительной независимостью благодаря конституционным гарантиям их неприкосновенности, включая пожизненное нахождение в должности и запрет на снижение заработной платы. Тем не менее судьи не могут полностью игнорировать общественное мнение, и на Верховный суд может оказываться давление как со стороны Конгресса, так и со стороны президента. Конгресс, например, определяет апелляционную юрисдикцию суда, а президент правомочен назначать новых судей.

Верховный суд, как правило, рассматривает дела государственного значения. По закону о судоустройстве 1925, он вправе по своему усмотрению выбирать дела, относящиеся к его апелляционной юрисдикции. В случае решения принять дело к производству Верховный суд направляет запрос в суд низшей инстанции. Если Верховный суд не намерен принимать дело к производству, то в таком случае решение нижестоящей апелляционной инстанции считается окончательным. В небольшом числе особых случаев, преимущественно уголовных, закон предусматривает право на апелляцию в Верховный суд. Решения Верховного суда оформляются письменно, с изложением как мнения большинства, так и особых мнений членов суда.

Прочие суды. Помимо Верховного суда, федеральная судебная система включает 12 окружных апелляционных судов, 89 районных судов в 50 штатах (от одного до четырех в каждом), а также районные суды в федеральном округе Колумбия, в Пуэрто-Рико, на Гуаме, Виргинских и Марианских о-вах. Члены всех этих судов назначаются президентом. Районные суды являются судами первой инстанции. Апелляционные суды рассматривают апелляции по делам, прошедшим через районные суды. Они осуществляют также контроль за деятельностью федеральных ведомств. В большинстве случаев апелляционные суды являются последней инстанцией. Кроме этих трех уровней судов общей юрисдикции, существуют также специальные суды, включающие Апелляционный суд США по федеральному округу, Федеральный претензионный суд, Суд США по делам внешней торговли, Военно-апелляционный суд США.

Гражданские и уголовные дела. Суды принимают к производству гражданские и уголовные дела. Гражданские иски, занимающие более всего времени в работе судебной системы, обычно возникают в результате споров между гражданами и в качестве наказания предусматривают компенсацию причиненного ущерба. Уголовные дела возбуждаются при возникновении угрозы обществу и в ряде случаев предусматривают суровые наказания, включая пожизненное заключение и смертную казнь. Поэтому при ведении уголовных дел предусматриваются строжайшие гарантии соблюдения процедуры. Гражданские иски допускают менее жесткие процедурные нормы и нередко разрешаются без суда.

Власть в штатах и на местах. Федеральная система распределяет власть по нескольким уровням. Некоторые полномочия вверены исключительно федеральному правительству, другие – находятся в исключительном ведении штатов. Есть и т.н. совпадающие полномочия, осуществляемые как федеральными органами, так и властями штатов. В случае возникновения разногласий федеральные суды – в последней инстанции Верховный суд – обязаны разграничить сферы полномочий и защитить приоритет федеральной власти в случае совпадения этих сфер.

Власть в штатах. Как и федеральная власть, власть в штатах распадается на три ветви. Законодательные собрания (легислатуры) штатов, как и Конгресс, состоят из двух палат, за исключением Небраски, где действует однопалатное законодательное собрание. Численность легислатур, как и заработная плата законодателей, значительно варьирует. Примерно половина легислатур, в том числе законодатели самых густонаселенных штатов, собирается на ежегодные сессии, остальные – раз в два года. Члены законодательных собраний избираются по округам с примерно одинаковой численностью населения, причем процедура выборов была отработана после ряда судебных решений (начиная с дела Бейкер против Карра в 1962, когда Верховный суд установил принцип «один человек – один голос» для законодательных округов штатов).

Исполнительная ветвь власти в каждом штате возглавляется губернатором. Во многих штатах власть губернатора несколько ограничена ввиду существования независимых ведомств, чья деятельность ему (полностью или частично) не подконтрольна. Большинство губернаторов избирается сроком на четыре года.

Судебная система штатов обычно включает один или два типа судов первой инстанции, промежуточные апелляционные суды и суды последней инстанции (обычно их называют верховными судами штатов). Большинство судей штата избираются, а не назначаются главой исполнительной власти. Сроки их полномочий сильно варьируют. Так, члены верховных судов могут избираться на два года, как в Вермонте, или пожизненно, как в Массачусетсе или Род-Айленде.

**Глава 3 Государственное управление в России**

Закрепление системы федеральных органов, осуществляющих государственную власть в РФ, является составной частью понятия основ конституционного строя. Перечень таких органов является исчерпывающим, то есть не допускается создание каких-либо других органов власти без изменения главы 1 Конституции РФ. Это особенно важно для федеративного государства с большим числом субъектов и сложной системой разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и её субъектов.

Согласно Конституции федеральную государственную власть в Российской Федерации осуществляют:

1. Президент РФ;
2. Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума);
3. Правительство РФ;
4. суды РФ.

Необходимо отметить, что этот перечень соответствует определенным главам Конституции, в которых конкретно определяются порядок формирования и полномочия каждого из этих органов.[[18]](#footnote-18)

Сопоставление статьи 10 и 11 Конституции, в первой из них государственная власть определена в трех форах, а во второй – в четырех, можно сделать вывод что президентская власть обладает определенными чертами государственной власти, отличными от трех других. Статья 11 не раскрывает роль и полномочия главы государства – это отражено в главе 4.

Государственную власть в субъектах Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. В статье 77 говорится, что система органов государственной власти субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно. Эта сторона уже усвоена субъектами Федерации, в результате чего возникли самые разнообразные системы государственной власти – в одних республиках есть президенты, а в других нет, серьезно отличаются полномочия и взаимоотношения законодательной и исполнительной властей. Относительно единообразные системы могут возникнуть при реализации в полном объеме ч. 1 статьи 77, в которой требуется соответствие систем органов государственной власти субъектов Федерации двум положениям:

1. основам конституционного строя Российской Федерации;
2. общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом.

Роль системы устанавливающей основные общие принципы системы органов государственной власти в субъектах РФ выполняет Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”.

В федеративном государстве принцип единства государственной власти предполагает четкое распределение компетенции (предметов ведения и полномочий) между федерацией и её субъектами. Все федеративные государства придают этому принципу первостепенное значение. Хотелось бы отметить, что в ходе обсуждения проекта Конституции России данный вопрос приобрел особую важность, так как к этому времени между Российской Федерацией и её субъектами уже существовал Федеративный договор в виде трех отдельных договоров, определивший разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти её субъектов.

В Конституции РФ к основам конституционного строя отнесено не только признание необходимости такого разграничения, но и указание оснований для него: настоящая Конституция, а также Федеративный и иные договоры по этому вопросу. Конституция отвела вопросу о предметах ведения значительное место, статьи 71-73, установив предметы ведения РФ и предметы совместного ведения Российской Федерации и ей субъектов, а также определив полноту государственной власти субъектов Федерации вне этих предметов. Этим данный вопрос полностью себя исчерпывает. Так как по своей юридической силе Конституция выше Федеративного договора.

**3.1 Законодательная власть**

Законодательная власть – представительная. На основании выборов народ передает власть своим представителям и таким образом уполномочивает представительные органы осуществлять государственную власть. В этом смысле можно говорить о первичности представительных органов в механизме государственной власти, их приоритете и верховенстве. Как отмечал Дж. Локк «законодательная власть по необходимости должна быть верховной, и все остальные власти в лице каких-либо членов или частей общества проистекают из нее и подчинены ей».

Верховенство – и это очень важно – не должно означать полновластия законодательных органов. Имеются сущностные и политико-юридические ограничения этой власти. Сущностные проистекают из ее делегированности (только народ обладает всей полнотой государственной власти), определяются принципиальной зависимостью от воли избирателей. Политико-юридические ограничения связаны с тем, что любой закон, дабы не оставаться набором фраз на бумаге, должен соответствовать политическим и юридическим реалиям, а также фундаментальному праву – конституции, иначе органы конституционного надзора могут признать его недействительным.[[19]](#footnote-19)

Законодательная власть – это делегированная коллегиальная власть. Дж. Локк писал, что в хорошо устроенных государствах, где принимается во благо целого, законодательная власть передается в руки различных лиц, которые, собравшись должным образом, обладают сами или совместно с другими властью создавать законы. Название данной ветви «законодательная власть» не означает, что кроме законодательной деятельности, представительные органы не выполняют никакой другой. Не менее существенной функцией является финансовая, реализующаяся в праве ежегодно утверждать государственный бюджет страны. Есть и определенные распорядительные функции, связанные с формированием высших исполнительных и судебных органов. Немаловажную роль играет и осуществляемый ими контроль за работой правительства и иных должностных лиц исполнительной власти. В отличие от судебной, законодательная власть вправе давать лишь политическую оценку тем или иным представителям исполнительной власти и на этой основе привлекать их к ответственности.

Таким образом, законодательная власть – это делегированная народом своим представителям государственная власть, реализуемая коллегиально путем издания законодательных актов, а также наблюдения и контроля за аппаратом исполнительной власти, главным образом в финансовой сфере.[[20]](#footnote-20)

Законодательная власть реализуется избираемым парламентом – высшим представительным органом государства.

Парламент включает в себя две палаты: верхнюю и нижнюю. Двухпалатная структура предохраняет парламент от поспешных решений нижней палаты. Срок полномочий верхней палаты более длителен, чем нижней, ее депутаты имеют более высокий возрастной ценз, она реже обновляется и формируется на основе косвенных (непрямых) выборов. Парламент и каждая палата на весь срок своих полномочий образует комиссии (постоянные, временные и смешанные). Наиболее распространенной комиссией является согласительная, ее задача – выработка согласованных решений палат. Основное назначение комиссии состоит в предварительном рассмотрении законопроектов. Комиссии могут обладать правом законодательной инициативы, контроля за правительством и аппаратом государственного управления.

Порядок работы парламента определяется его регламентом, в котором также закрепляются основные стадии законодательного процесса: законодательная инициатива, обсуждение законопроектов на пленарных заседаниях и в комиссиях, принятие и утверждение, опубликование.

**3.2 Исполнительная власть**

В отличие от законодательной, исполнительная власть носит по сути вторичный (производный) характер. Исполнительная власть носит подзаконный характер. Все действия и акты соответствующих органов основаны на законе, не должны ему противоречить, направлены на исполнение закона.

Существенные признаки исполнительной власти – это ее универсальный и предметный характер. Первый признак отражает тот факт, что исполнительная власть, ее органы действуют непрерывно и везде, на всей территории государства. Этим она отличается и от законодательных и от судебных органов. Другой признак означает, что исполнительная власть, также в отличие от законодательной и судебной, имеет другое содержание, поскольку опирается на людские, материальные, финансовые и другие ресурсы, использует инструмент служебных продвижений и систему поощрений. В руках исполнительной власти находится весьма грозная сила в лице ее чиновников, армии, администрации, судей, органов безопасности, милиции.

Указанные признаки, особенно предметный, "силовой" характер исполнительной власти, составляет объективную основу для возможной узурпации всей полноты государственной власти именно исполнительными органами. Здесь чрезвычайно важны действенные механизмы "сдержек и противовесов", эффективные рычаги политической ответственности как со стороны законодательной, так и со стороны судебной власти.

Таким образом, исполнительная власть – это вторичная подзаконная ветвь государственной власти, имеющая универсальный, предметный, организующий характер и направленная на обеспечение исполнения законов и других актов законодательной власти.

Исполнительная власть реализуется через Правительство (Президента) РФ и его органы на местах. Правительство (Президент) осуществляет верховное политическое руководство и общее управление делами общества. Правительство призвано обеспечивать охрану существующего публичного порядка, защиту внешних интересов государства, осуществление экономических, социальных и иных функций в сфере государственного управления. Правительство (Президент) назначает на высшие военные и гражданские должности, в его ведении находится административный аппарат.

Наиболее значимые решения, порождающие юридические последствия и ответственность за их исполнение, Правительство издает в форме регламентарных актов.

За проводимый курс и осуществляемую управленческую деятельность Правительство несет солидарную политическую ответственность, отказ Правительству в доверии выражается в строгой юридической форме и путем специальной парламентской процедуры. Вотум недоверия приводит к отставке правительства и к замене его новым.[[21]](#footnote-21)

Принципы построения системы органов исполнительной власти:

1. Принцип федерализма.

Принцип федерализма обусловлен государственным устройством Российской Федерации. Согласно ст. 77 КРФ структура органов государственной власти будет следующей:

- федеральные органы исполнительной власти РФ;

- органы исполнительной власти субъектов РФ – республик, краев, областей, автономных округов, автономных областей, городов федерального значения.

В юридическом аспекте принцип федерализма проявляется в том, что:

1) компетенция органов исполнительной власти и взаимоотношения между ними определяются на основе нормативно-правовых актов, закрепляющих предметы ведения и полномочия между РФ и ее субъектами;

2) КРФ регламентирует соотношение правовых актов органов государственной власти РФ и ее субъектов. В главном концепция сводится к тому, что акты федеральных органов исполнительной власти обязательны для аналогичных органов субъектов РФ; акты органов исполнительной власти субъектов РФ подлежат соблюдению федеральными органами исполнительной власти;

3) одной из правовых форм регулирования взаимоотношений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ становится административный договор. Федеральные органы исполнительной власти по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит КРФ и федеральным законам, и наоборот.[[22]](#footnote-22)

2. Принцип сочетания централизации и децентрализации.

Этот принцип оказывает большое влияние на функционирование всей системы исполнительной власти. Централизациявытекает из единства этой системы, обусловленной наличием предметов и полномочий, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти и их совместного ведения с органами исполнительной власти субъектов РФ. Централизованное осуществление исполнительной власти может сосредотачиваться в руках федеральных органов и субъектов РФ в пределах, определенных законодательством. В общегосударственном масштабе более высокая степень централизации проявляется по предметам ведения РФ, она несколько ослаблена в отношении предметов совместного ведения. За пределами этих видов ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.[[23]](#footnote-23) В последнем случае соотношение централизации и децентрализации в осуществлении исполнительной власти определяется самими субъектами РФ.

Децентрализация означает закрепление законодательством предметов ведения и полномочий за тем или иным органом (видом органов), которые он должен осуществлять самостоятельно, без вмешательства со стороны вышестоящих органов. При этом отсутствует расщепление предметов ведения и полномочий по вертикали, что имеет место при совместном ведении. При децентрализации предметы ведения и полномочия как бы отторгаются, обретают высокую степень независимости от властных полномочий вышестоящих органов исполнительной власти.

Особой разновидностью децентрализации является делегирование органом исполнительной власти части своих полномочий подчиненному органу в целях удобства управления на основе приближенности его к объектам; например федеральными органами исполнительной власти создаваемым ими территориальным органам.

Сочетание централизации и децентрализации в осуществлении исполнительной власти позволяет реализовывать ее единство в многообразии.

3. Принцип законности.

Этот принцип проявляется в том, что органы государственной власти, должностные лица обязаны соблюдать КРФ и иные законы. Данные требования распространяются и на субъекты РФ.

Одним из важнейших аспектов является вопрос о соотношении актов органов государственной власти РФ и ее субъектов. В частности законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с КРФ. В случае противоречия между Федеральным законом и нормативно-правовых актов, созданных в РФ, действует Федеральный закон. В случае противоречия Федерального закона и нормативно-правовых актов, созданных вне пределов ведения РФ, и ее совместном ведении с субъектами РФ, действуют нормативно-правовые акты субъекта РФ.[[24]](#footnote-24)

Исполнительная власть на местах осуществляется посредством либо назначения центром местных органов исполнительной власти (местной администрации), либо выборных органов местного самоуправления. Руководство местными делами поручается назначенному представителю центральной власти – губернатору. Он возглавляет аппарат местного управления, который составляет часть аппарата государственного управления. В случае, когда управление реализуется выборными органами, они имеют определенную самостоятельность по отношению к центральному органу исполнительной власти.

Система органов местного самоуправления включает в себя как выборные органы самоуправления, так и административные службы, находящиеся в их ведении. Эти службы образуют коммунальную (муниципальную), администрацию, содержание которой обеспечивается из местного бюджета.

**3.3 Судебная власть**

Особая роль суда определяется тем, что он арбитр в спорах о праве. Только судебная власть и никакая другая отправляет правосудие. В этом гарантии и независимости суда, и прав и свобод граждан, и государственности в целом. Важно, что суд не только реализует принцип справедливости в правоприменительной практике, но и выступает как своеобразный арбитр в процессе законотворчества (чего не было в советское время). Тем самым суд выступает в качестве "сдержки и противовеса" по отношению к двум другим ветвям власти. Причем у суда есть определенное преимущество по сравнению с законодательством в оперативности приведения правопорядка в соответствии с требованиями жизни. Суд, обращаясь к толкованию конституции и права, может принимать решения, руководствуясь не только буквой, но и духом закона, аксиомами и принципами права. Речь идет, прежде всего, об экстремальных, исключительных ситуациях, особенно в процессах, обеспечивающих такое распределение и баланс двух других ветвей власти, которые, в конечном счете, гарантировали бы господство права и справедливости в обществе. [[25]](#footnote-25)

Существенная особенность судебной власти, которая и определяет ее справедливость, состоит в особой процедуре (методах) осуществления. Она сводится к тому, чтобы разобрать права и требования каждой стороны и окончательно поставить свой приговор. Отсюда такие признаки судебной власти, как гласность, состязательность независимость, коллегиальность.

Таким образом, судебная власть – это независимая специфическая ветвь государственной власти, осуществляемая путем гласного, состязательного, как правило, коллегиального рассмотрения и разрешения в судебных заседаниях спора о праве.

Роль судебной власти в механизме разделения властей состоит в сдерживании двух других властей в рамках конституционной законности и права, прежде всего, путем осуществления конституционного надзора и судебного контроля за этими ветвями власти. Систему органов судебной власти могут составлять судебные органы, действующие в сфере конституционной, общей, хозяйственной, административной и другой юрисдикции.

Судебная власть осуществляется «посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства»[[26]](#footnote-26). В системе государственных органов, осуществляющих судебную власть в конституционном порядке, выделяются следующие:

1. Конституционный Суд РФ, выступающий как судебный орган конституционного контроля;
2. Верховный Суд РФ, являющийся высшим судебным органом по гражданским, административным, уголовным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции;
3. Высший Арбитражный Суд РФ – высший судебный орган по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами.

**Заключение**

Итак, подведем итоги по проделанной работе. Целью нашего исследования было провести сравнительный анализ государственного управления в России и США, который был проведен на протяжении трех глав.

При написании первой главы, теоретических основ государственного управления, я определила основную матрицу для дальнейшего исследования, для проведения собственно сравнительного анализа.

Вторая глава содержит в себе основные элементы для сравнительного анализа, то есть подразделена на исполнительную, законодательную и судебную власть в США, как основных элементов государственного управления.

В третьей главе мы рассмотрели также основные элементы государственного устройства России. Что уже позволило провести сравнение непосредственно с государственным управлением в США.

Безусловно, хотелось бы отметить что такие два великие державы как Российская Федерация и Соединенные Штаты Америки не могут не содержать общих черт, так как зачастую исторические события сталкивали их пути, как в позитивных ситуациях, так и в негативных. Так же, исследуя их современное государственное устройство можно сказать что во многом они весьма схожи. Так например, в обоих державах исполнительная власть конституционно закреплена за Президентом, в обоих государствах отмечается соединение функции главы государства и главы исполнительной власти.

Поставленная перед нами цель была безусловно достигнута, используя очень четко поставленную матрицу, легко можно выделить и сравнить необходимые аспекты.

**Список источников и литературы**

**I Источники**

1. http://www.rusamny.com/r01.htm - Интернет газета “Русская Америка”;

2. http://www.goldenglish.ru/newspaper.php - Сайт американских газет на английском языке“Gold”;

3. http://www.rg.ru/ - Интернет газета “Российская газета”;

4. http://www.rususa.com/index.asp-lang-rus - Русский информационный интернет портал в США RusUSA.com;

5. Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. N 1336 “О федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации(2003 – 2005)”;

6.www.eurosmi.ru - информационно-аналитическая газета “ЕВРОСМИ”;

7. Федеральный Закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ ” от 06.10.2003 N 131-ФЗ;

8. Федеральный закон “О системе государственной службы в РФ” от 27.05.2003 N 58-ФЗ;

9. Черный Л. “На раскачку нет времени”, Комсомольская правда, 19 ноября 1998 г;

10. Конституция США, “Конституция и законодательные акты”, Москва, "Прогресс", 1993 г.

**II Литература**

1. Графский В.Г. “Всеобщая история права и государства”, 2ое издание, “Норма”, Москва, 2006 г;

2. Марченко М.Н. “Разделение властей”, 2ое издание, “Юрайт”, Москва, 2004 г;

3. Баглай М.В. “Конституционное право РФ”, 6ое издание, “Норма”, Москва, 2007 г;

4. Баглай М.В. “Конституционное право зарубежных стран”, 2ое издание, “Норма”, Москва, 2005 г;

5. Мухаев Р.Т. "Государственное и муниципальное управление", “ЮНИТИ-ДАНА”, Москва, 2007г;

6. Атаманчук Г.В.”Теория государственного управления”, “Омега-Л”, Москва, 2004 г;

7. Василенко И.А. “Государственное и муниципальное управление”, 2ое издание, “Логос”, Москва, 2001 г;

8. Маклаков В.В. “Современные зарубежные конституции”, Москва, 1996 г;

9. Чиркин В.Е. "Элементы сравнительного государствоведения",  
Москва, 1994 г;

10. Румянцев О.Г. "Основы конституционного строя России", "Юрист", Москва, 1994 г:

11. Чиркин В.Е. "Разделение властей: социальные и юридические аспекты", “Советское государство и право”, Москва, 1990 г;

12. Азаркин Н.М. "Монтескье", “Юридическая литература”, Москва, 1988 г;

13. Аверьянов В.Б. "Содержание деятельности аппарата государственного правления и его организационные формы ", “Советское государство и право”, Москва, 1988 г;

14. Тихомиров Ю.А. "Власть в обществе: единство и разделение",  
"Советское государство и право", Москва, 1990 г;

15. Шварценберг Р. Ж. “Политическая социология”, Часть I, Mосква, 1993 г.

1. Атаманчук Г.В.”Теория государственного управления”, “Омега-Л”, Москва, 2004 г [↑](#footnote-ref-1)
2. Графский В.Г. “Всеобщая история права и государства”, 2ое издание, “Норма”, Москва, 2006 г [↑](#footnote-ref-2)
3. http://www.goldenglish.ru/newspaper.php - Сайт американских газет на английском языке“Gold” [↑](#footnote-ref-3)
4. Марченко М.Н. “Разделение властей”, 2ое издание, “Юрайт”, Москва, 2004 г [↑](#footnote-ref-4)
5. Азаркин Н.М. "Монтескье", “Юридическая литература”, Москва, 1988 г [↑](#footnote-ref-5)
6. Марченко М.Н. “Разделение властей”, 2ое издание, “Юрайт”, Москва, 2004 г [↑](#footnote-ref-6)
7. Азаркин Н.М. "Монтескье", “Юридическая литература”, Москва, 1988 г [↑](#footnote-ref-7)
8. Баглай М.В. “Конституционное право зарубежных стран”, 2ое издание, “Норма”, Москва, 2005 г [↑](#footnote-ref-8)
9. Конституция США, “Конституция и законодательные акты”, Москва, "Прогресс", 1993 г [↑](#footnote-ref-9)
10. http://www.rusamny.com/r01.htm - Интернет газета “Русская Америка” [↑](#footnote-ref-10)
11. Маклаков В.В. “Современные зарубежные конституции”, Москва, 1996 г [↑](#footnote-ref-11)
12. http://www.goldenglish.ru/newspaper.php - Сайт американских газет на английском языке“Gold” [↑](#footnote-ref-12)
13. http://www.goldenglish.ru/newspaper.php - Сайт американских газет на английском языке“Gold” [↑](#footnote-ref-13)
14. Маклаков В.В. “Современные зарубежные конституции”, Москва, 1996 г [↑](#footnote-ref-14)
15. http://www.rusamny.com/r01.htm - Интернет газета “Русская Америка” [↑](#footnote-ref-15)
16. Конституция США, “Конституция и законодательные акты”, Москва, "Прогресс", 1993 г [↑](#footnote-ref-16)
17. http://www.rususa.com/index.asp-lang-rus - Русский информационный интернет портал в США RusUSA.com [↑](#footnote-ref-17)
18. Баглай М.В. “Конституционное право РФ”, 6ое издание, “Норма”, Москва, 2007 г [↑](#footnote-ref-18)
19. Баглай М.В. “Конституционное право РФ”, 6ое издание, “Норма”, Москва, 2007 г [↑](#footnote-ref-19)
20. В.В. Лазарев "Общая теория государства и права" 2002 г.. [↑](#footnote-ref-20)
21. 1 П. 3, 4 ст. 117 КРФ от 12.12.1993 г.. [↑](#footnote-ref-21)
22. 3 Ст. 78 КРФ от 12.12.1993 г.. [↑](#footnote-ref-22)
23. 1 Ст. 73 КРФ от 12.12.1993 г.. [↑](#footnote-ref-23)
24. Баглай М.В. “Конституционное право РФ”, 6ое издание, “Норма”, Москва, 2007 г [↑](#footnote-ref-24)
25. 1 Ю.К. Краснов "Российская Государственность: эволюция институтов власти и проблемы их модернизации" 2001 г.. [↑](#footnote-ref-25)
26. 2 ст. 118 КРФ от 12.12.1993 г.. [↑](#footnote-ref-26)