МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НОВГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ИМЕНИ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

КАФЕДРА УПРАВЛЕНИЯ И ДЕЛОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

Реферат по дисциплине:

История государственного и муниципального управления

На тему:

Системы государственных органов власти в России и за рубежом.

Выполнила:

Студентка гр. 9351

О. А. Чихачева

Проверил:

А. И. Афанасьев

Великий Новгород

2011

**Введение**

В современном мире более 190 независимых государств, в каждом из которых существует своя система местного управления. Даже если брать только страны - члены ОЭСР, где структура публичного управления наиболее разработана, то мы имеем дело с 19 различными вариантами. Однако сложности этим не ограничиваются: в федеративных государствах в каждом субъекте федерации действуют свои системы организации местного управления, а в ряде случаев существуют значительные различия и внутри отдельных государств или субъектов федерации.

Таким образом, возможно существование более 190 национальных систем местного управления, в рамках 20 из которых присутствует до 50 (до 89, если учитывать Россию) субнациональных систем. Изучение каждой системы по отдельности необходимо для выявления своеобразия организации и функционирования местного управления в разных странах. Кроме того, именно при рассмотрении конкретной системы местного управления становится возможным определить связи того или иного способа организации со специфическим контекстом: особенности институтов центральной власти и их отношений с местными органами, особенности национальных правовых систем, национальной экономики, культуры и т.д. Однако уделение основного внимания специфике и контексту делает почти невозможным сравнение; объем информации при этом увеличивается до не поддающихся непосредственному восприятию размеров.

**Цель и задачи**

В этой работе мы будем сравнивать системы государственных органов власти различных стран. Как было упомянуто выше, уделение основного внимания специфике и контексту делает почти невозможным сравнение, поэтому мы будем сравнивать лишь основные черты систем. Целью этой работы является выявление общих черт российской системы и систем европейских стран, а также США.

**Система государственных органов в России**

Россия – это федеративное государство, состоящее из 89 субъектов. Среди них республики, края, области, автономные округа, автономная область и два города федерального значения.

Особенность территориально-государственного устройства России состоит в том, что девять автономных округов входят в более крупные территориальные единицы, но в соответствии с Конституцией РФ и автономные округа, и области являются равными субъектами Федерации.

Деятельность государства осуществляется посредством государственных органов. Органы государственной власти – это граждане или коллективы граждан, которые наделены государственно-властными полномочиями и уполномочены государством для осуществления его задач и функций и действуют в установленном им порядке.

Согласно ст.10 Конституции РФ 1993 года государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Государственное управление в России осуществляется сегодня следующими органами: Президент РФ(глава государства), Федеральное собрание РФ(Государственная Дума и Совет Федерации – органы законодательной власти); Правительство РФ - орган исполнительной власти; система федеральный судебных органов(Верховный суд РФ, Конституционный суд РФ, Высший Арбитражный суд РФ). [1, стр.188]

Единство системы государственных органов РФ проявляется в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов. Оно проявляется и в том, что все органы этой системы действуют совместно, находятся во взаимосвязи, взаимодействии и взаимозависимости. В этих рамках одни органы этой системы избираются или назначаются другими органами, одни из них руководят другими, одни подконтрольны или подотчетны другим. Между всеми органами государственной власти существует организационно- правовая связь.

Президент Российской Федерации, будучи главой государства, является верховным представителем Российской Федерации и внутри страны, и в международной жизни. На него возложены выполнения задач, связанных с гарантией осуществления Конституции, прав и свобод, охраной суверенитета, независимости и целостности государства. В этих условиях он наделен необходимыми полномочиями и прерогативами.

Но государственную работу вершит не один Президент. Ее осуществляют все ветви власти, каждая из которых действует в пределах своего ведения и свойственными ей методами. Президент должен обеспечить координацию и согласованность деятельности всех органов власти. Президент действует не как указующая инстанция, а совместно с другими ветвями власти, принимая в той или иной степени участие в каждой из них.

Президент Российской Федерации участвует в осуществлении верховного представительства страны. Это право вытекает из того, что его избирают путем прямых выборов. Одно и то же лицо не может занимать должность президента два срока подряд.

В сфере взаимодействия с парламентом Президенту РФ принадлежат весьма значительные полномочия. Он назначает выборы в Государственную Думу и распускает ее в случаях, предусмотренных Конституцией, пользуется правом законодательной инициативы, может вернуть одобренный парламентом законопроект для повторного обсуждения (отлагательное вето), подписывает и обнародует законы. Таким образом, Президент России может оказывать весьма активное воздействие на работу парламента. Однако он не подменяет его. Он не может принимать законы. А издаваемые Президентом нормативные акты не должны противоречить Конституции и основным законам.

Президент РФ обладает довольно широкими полномочиями в сфере государственного управления. Он назначает Председателя Правительства и по его представлению заместителей председателя и федеральных министров, принимает решение об отставки правительства. Для ограничения Президентского влияния на Правительство введены ряд сдержек.

Прежде всего, Председатель Правительства РФ назначается Президентом с согласия Государственной Думы. Однако если Государственная Дума трижды отвергнет кандидатуру Председателя Правительства, то Президент вправе сам его назначить и при этом распустить Государственную Думу и объявить о новых выборах. Реализация такого полномочия создает, конечно, особую неординарную ситуацию, которая все же не может привести к установлению единоличного президентского правления. Конституция не допускает этого.

Так, если государственная дума распущена, то новые выборы должны быть назначены в такие сроки, чтобы Государственная Дума нового созыва собралась на новое заседания не позднее чем через четыре месяца после роспуска. Значит период, в течение которого может отсутствовать парламентский контроль над Правительством, ограничен. Поскольку, по Конституции, Государственная Дума может выразить недоверие Правительству, то тем самым исход выборов предрешает судьбу Правительства. Правда сам Президент может не согласится с Государственной Думой и не отправлять после выражения ей недоверия в отставку. Для того, чтобы решение о недоверии возымело должный эффект, оно должно быть подтверждено Государственной Думой по истечению трех месяцев. В случае если имел место досрочный роспуск Государственной Думы, Президент не может в течение года после выборов вновь распустить палату. Следовательно, остается только один выход - отставка Правительства.

Механизм, заложенный в Конституции Российской Федерации для разрешения возможного конфликта между законодательной и исполнительной властями, отличается большой сложностью. Президент - арбитр в споре между властями - может, во всяком случае теоретически, осуществлять в течение нескольких месяцев управление страной посредством Правительства, не пользующегося поддержкой Государственной Думы. После выборов Президенту так или иначе придется считаться с результатами выборов. Тем не менее, следует признать, что глава государства обладает большими возможностями для воздействия на законодательную и исполнительную власти. Он не просто арбитр, следящий за всеми ветвями власти, он сам участвует в деятельности всех государственных органов.

Полномочия Президента. Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, он является Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил, осуществляет руководство внешней политикой, в случае угрозы агрессии вводит военное положение, а при иных особых обстоятельствах - чрезвычайное положение. Он решает вопросы гражданства, представляет кандидатуры для назначения на высшие государственные должности (например, Председателя Центробанка, судей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов, Генерального прокурора Российской Федерации и др.). Он формирует Совет Безопасности и Администрацию Президента, назначает полномочных представителей Российской Федерации, высшее командование Вооруженных сил.

В России не предусмотрена парламентская ответственность главы государства. Это значит, что парламент не может заставить Президента уйти в отставку. Но это не значит, что глава государства свободен от следования предписаниям Конституции и законов. Если его деятельность приобретает противоправный характер, вступает в действие специальный механизм ответственности (импичмент). Президент Российской Федерации может быть привлечен к ответственности только в случае государственной измены или совершения иного тяжкого преступления. Наличие признаков такого преступления должно быть подтверждено Верховным судом РФ. После выдвижения обвинения следует довольно сложная процедура выражения импичмента. Надо сказать, что нынешнему президенту пытались выдвинуть импичмент, но эта попытки только показали, что это практически невозможно.

Важнейшей конституционно-правовой гарантией обеспечения разделения властей и предупреждения злоупотреблений со стороны исполнительной власти остается механизм ответственного правления. Это значит, что Правительство РФ подконтрольно парламенту и несет политическую ответственность за свои действия.[2]

 Федеральное Собрание. Согласно Конституции РФ, Федеральное собрание является парламентом Российской Федерации. В ст.94 Конституции указывается, что Федеральное Собрание – представительный орган Российской Федерации. Тем самым устанавливается, что формой государства является представительная, т.е. опосредованная выборами, парламентская демократия. В той же статье Федеральное Собрание характеризуется и как законодательный орган Российской Федерации. В этой передаче парламенту законодательной власти реализуется принцип народного суверенитета как основы правопорядка. Признание Федерального Собрания законодательной властью означает вместе с тем, что ни один закон Российской Федерации не может быть издан, если он не рассмотрен и не одобрен парламентом, а сам парламент обладает полной и ничем не ограниченной в рамках полномочий Российской Федерации и ее Конституции компетенцией в сфере законодательства.

 Согласно ст. 95 Конституции, Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Государственная Дума представляет собой все население РФ, а Совет Федерации, часто именуемый верхней палатой, состоит из членов, представляющих все субъекты Российской Федерации. Совет Федерации призван выражать интересы местностей, региональные мнения и чаяния. Вместе с тем это – государственный орган всей федерации. Его решения и другие волеизъявления адресуются не тем или иным субъектам РФ, а государству в целом.

 Рассмотрим вкратце структуру и компетенцию обеих палат.

 Совет Федерации. Согласно ч.2 ст.95 Конституции, в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. В ч.2 ст.96 Конституции указывается, что порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным законом. А именно, 5 декабря 1995г. был принят федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Согласно ему, в верхнюю палату входит по два представителя от каждого субъекта федерации: глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти, по должности. В двухпалатном (представительном) органе субъекта федерации совместным решением обеих палат определяется его представитель в Совете Федерации. Согласно ст. 102 Конституции, к ведению верхней палаты относится утверждение изменения границ между субъектами Федерации, утверждение указов Президента о введении военного и чрезвычайного положения, решение вопроса о возможности использования Вооруженных сил за пределами страны, назначение выборов Президента РФ, отрешение его от должности, назначение на должность судей Конституционного Суда, Верховного суда, Высшего Арбитражного Суда, назначение на должность и освобождение от нее Генерального Прокурора РФ. Порядок деятельности верхней палаты, ее органов и должностных лиц определяется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Регламентом Совета Федерации, принятым им 6 февраля 1996г, и решениями Совета Федерации. Совет Федерации избирает из своего состава тайным голосованием Председателя Совета Федерации и его заместителей. Отметим, что они не могут быть представителями одного субъекта Российской Федерации.

Государственная Дума. Согласно Конституции Российской Федерации (ст.95, 96 и 97), государственная Дума состоит из 450 депутатов и избирается сроком на 5 лет. Депутатом ГД может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах. Порядок выборов депутатов Госдумы устанавливается федеральным законом. Из 450 депутатов 225 избираются на основе мажоритарной системы по одномандатным (один округ – один депутат) избирательным округам, образуемым в субъектах федерации. Исключение составляют избирательные округа, число избирателей, в которых меньше среднего числа избирателей, установленного Центральной избирательной комиссией. Остальные 225 депутатов Госдумы избираются на основе системы пропорционального представительства по общефедеральному избирательному округу.[3]

"К ведению Государственной Думы относятся:

а) дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;

 б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

в) назначение на должность и освобождение от должности Председателя

Центрального банка Российской Федерации;

 г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;

 д) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;

е) объявление амнистии;

ж) выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

 Частями 2 и 3 той же статьи установлено, что Государственная Дума принимает постановления по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией Российской Федерации, которые принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией.

 Регламентом Государственной Думы предусмотрен целый раздел (IV), посвященный вопросам, которые относятся к исключительному ведению Государственной Думы. [3]

**Структура государственных органов власти Новгородской области**

Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. [3]

Местное самоуправление в Новгородской области, признаваемое и гарантируемое Конституцией Российской Федерации, настоящим Уставом области и областными законами, - самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление осуществляется в порядке и на условиях, определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, областными законами, уставами муниципальных образований.

Органы государственной власти Новгородской области создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Органы государственной власти Новгородской области не вправе принимать решения и совершать действия, ограничивающие права граждан на местное самоуправление, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными и областными законами. [2]

В результате проводимой реформы местного самоуправления в Новгородской области сформирована 2-х уровневая территориальная система местного самоуправления, которая включает 21 муниципальный район, 1 городской округ, 3 города областного значения (г. Боровичи, г. Великий Новгород, г. Старая Русса), 7 городов районного значения, 15 посёлков городского типа (рабочих посёлков), 21 городское и 178 сельских поселений.

Всего в Новгородской области установлены границы 221 муниципального образования.

С целью дальнейшего развития местного самоуправления, повышения роли представительных органов и их нормотворческой самостоятельности создан Совет по местному самоуправлению при Новгородской областной Думе, являющийся координационно-консультативным органом.

Совет по местному самоуправлению при Новгородской областной Думе создан с целью координации деятельности представительных органов муниципальных образований, повышения их роли и совершенствования нормотворческого процесса в области местного самоуправления.

Совет состоит из 25 членов, его председателем является председатель областной Думы, а заместителем председателя - председатель комитета областной Думы по законодательству и местному самоуправлению. [4]

Общая структура областной Думы

1. Областная Дума тайным голосованием избирает из числа депутатов председателя областной Думы и заместителя (заместителей) председателя областной Думы, которые работают на профессиональной постоянной основе.

2. Областная Дума образует Совет областной Думы для подготовки и рассмотрения организационных вопросов своей деятельности.

3. Областная Дума образует из числа депутатов на срок своих полномочий комитеты областной Думы (далее также - комитеты) для предварительного рассмотрения и подготовки проектов постановлений нормативных правовых актов и осуществления контрольных функций.

4. Для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым областной Думой, депутаты областной Думы могут образовывать в порядке, установленном настоящим Регламентом, фракции и депутатские группы (далее также - депутатские объединения) в областной Думе.

5. Областная Дума вправе создавать совещательные и консультативные органы при областной Думе, в том числе:

Совет по местному самоуправлению при Новгородской областной Думе, образуемый с целью развития местного самоуправления, повышения роли представительных органов и их нормотворческой самостоятельности;

Комиссию по вопросам семьи, детей и молодежи при Новгородской областной Думе, образуемую в целях повышения эффективности законодательного обеспечения решения вопросов семьи, детей и молодежи;

Молодежный парламент при Новгородской областной Думе, образуемый в целях содействия законодательной деятельности областной Думы по вопросам молодежной политики.

Областная Дума вправе создавать иные органы, создание, порядок формирования и работы которых определяются постановлениями областной Думы.[5]

**Системы государственных органов в США**

Первым уровнем административного деления США являются штаты (англ. state). Следует отметить: Федеральный округ Колумбия (англ. (Federal) District of Columbia, сокр. D.C.) не входит ни в один из штатов [1].

Штаты делятся на округа (англ. county, parish (Луизиана), borough (Аляска)) — административные единицы второго уровня, меньшие, чем штат, но большие, чем город. Поскольку в большинстве штатов округа именуются как county, часто встречаемый перевод на русский — «графство», по аналогии с графствами в Англии (которые тоже называются counties). Всего по данным Бюро переписи населения США в стране насчитывается 3 140 округов. Наименьшее количество округов находится в штате Делавэр (3), наибольшее — в штате Техас (254). Каждый штат сам определяет число своих административных единиц. Полномочия администрации округов и взаимоотношения с муниципальными властями расположенных на их территории населённых пунктов сильно различаются от штата к штату.

Третьим уровнем административного деления являются городские муниципалитеты и тауншипы (англ. township), управляющие местной жизнью населённых пунктов. В первых осуществляется местное городское самоуправление, и в разных штатах они могут иметь различные названия. Тауншипы — сельские административно-территориальные единицы, традиционно охватывающие площадь около 100 км² (36 квадратных миль). Они имеются только в 20 штатах. Согласно данным организации National League of Cities, в 2002 году в США было 19 429 городских муниципалитетов и 16 504 тауншипа.

Высшие федеральные органы государственной власти США (англ. U.S. government, Federal government of the United States, Government of the United States) — система государственного управления США, образованная с принятием Конституции США в 1787 году. Форма государственного правления — федеральная республика. Федеральное правительство обладает только теми полномочиями, которые прописаны в Конституции.

Федеральное правительство работает на основании принципа разделения властей и подразделяется на три независимых ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную.[6]

КОНГРЕСС. Конгресс США состоит из двух палат. Нижняя, именуемая палатой представителей, состоит из 435 депутатов. Они избираются путем всеобщих равных выборов, тайным голосованием. Депутаты формально являются представителями нации в целом, а не его избирательного округа. Выборы происходят каждые два года, причем обновляется весь состав палаты. Каких-либо ограничений для переизбрания не установлены.

Верхняя палата американского конгресса - сенат - орган представителей штатов. Каждый штат представлен двумя сенаторами, какова бы ни была численность его штатов. В настоящее время в сенате 100 депутатов от 50 штатов. С 1913 года была принята XVII поправка к Конституции, установившая прямые выборы в сенат. Первоначально они избирались законодательными собраниями штатов.

Сенаторы избираются сроком на шесть лет. Обновление происходит по третям каждые два года. Право переизбрания не ограничивается.

Говоря о формировании палат, следует особо подчеркнуть несовместимость мандата конгрессмена с занятием какой-либо платной должности на службе у государства. Несовместимость является полной и безоговорочной.

Конгресс США осуществляет традиционные для любого парламентского органа полномочия. Это законотворчество, принятие бюджета, контроль за деятельностью администрации. Формально исполнительная власть полностью отделена от законодательной вплоть до того, что представители исполнительной власти не имеют права посещения палат конгресса. Хотя эти принципы в настоящее время почти не соблюдаются все же запрет существует.

Однако исполнительная власть все же может влиять на законодательную. Так законопроект, принятый палатами конгресса, передается на подпись президенту государства, который может его одобрить, после чего закон вступает в силу. Либо в течение 10 дней, отведенных ему на подписание, вернуть законопроект на доработку. Это действие называется отлагательным вето. Конгресс может преодолеть президентское вето, проголосовав за него повторно квалифицированным большинством голосов (2/3 голосов в каждой палате).

Каждая из палат Конгресса обладает полномочиями вносить на его рассмотрение любой законопроект по любому вопросу, за исключением вопроса о повышении государственных доходов, поскольку законопроекты по той теме должны поступать от Палаты представителей. Таким образом, может создаться впечатление, что большие штаты способны оказывать большее влияние на мошну государства, чем маленькие. Однако на практике каждая из палат может проголосовать против законодательства, принятого другой палатой. Сенат имеет право не утверждать тот или иной законопроект, предложенный Палатой представителей - или даже любой законопроект - или добавить к нему поправки, меняющие его характер. В этом случае согласительный комитет в составе членов обеих палат обязан разработать компромиссный вариант законопроекта, устраивающий обе стороны, прежде чем последний станет законом.

Кроме того, Сенат обладает определенными полномочиями, специально закрепленными за этим органом, включая полномочия подтверждать назначения президентом должностных лиц на те или иные высокие посты и назначения им послов федерального правительства, а также полномочия ратифицировать все договора двумя третями голосов. В обоих случаях, если Сенат голосует против, сводятся на нет действия исполнительной власти.

В случае применения процедуры привлечения к ответственности высших гражданских должностных лиц Палата представителей имеет исключительное право выдвигать обвинения в недостойном поведении, что может привести к слушанию дела Сенатом в порядке импичмента. Сенат имеет исключительное право рассмотрения дел в порядке импичмента и признания должностных лиц виновными или невиновными. Признание того или иного должностного лица федерального правительства виновным влечет за собой его снятие с государственной должности.

Широкие полномочия Конгресса в целом изложены в Статье I Конституции США. Конгресс имеет право:

1. устанавливать и взимать налоги;
2. занимать деньги в кредит Соединенных Штатов;
3. регулировать торговлю между отдельными штатами и с иностранными государствами;
4. устанавливать повсеместно единообразные правила натурализации иностранных граждан;
5. чеканить монету, регулировать ее ценность и предусматривать меры наказания за подделку ценных бумаг и находящейся в обращении монеты Соединенных Штатов;
6. устанавливать единицы весов и мер;
7. принимать единообразные законыпо вопросу о банкротствах;
8. создавать почтовые службы и почтовые пути;
9. закреплять за авторами и изобретателями исключительные права на их сочинения и открытия;
10. учреждать систему федеральных судов;
11. карать акты пиратства;
12. объявлять войну;
13. формировать и обеспечивать армии;
14. создавать и содержать военно-морской флот;
15. предусматривать меры по призыву милиции для обеспечения исполнения законов Союза, подавления мятежей и отражения вторжений;
16. издавать все законы для правительства Соединенных Штатов (Вашингтон, Федеральный округ Колумбия);
17. издавать все законы, необходимые для обеспечения соблюдения Конституции США.

Жесткое разделение властей привело к тому, что в США отсутствует институт парламентской ответственности правительства. В США ни одна из палат, ни конгресс в целом не могут вынудить президента уйти в отставку путем неодобрения их политической или экономической деятельности.

Неответственность правительства и президента вовсе не равнозначна безответственности. Палаты американского конгресс вправе ставить и решать вопрос об ответственности президента и иных должностных лиц в случае совершения ими деяния, квалифицированных в качестве тяжких правонарушений или посягательств на конституцию. В этом случае применяется особая процедура привлечения к ответственности и принятия решения по существу известная под названием импичмента.

Конгресс США - один из важнейших элементов триады разделения властей. Обладая законодательной властью, он может оказывать действенное влияние на политику и акции президента, и даже, в исключительных случаях, призывать его к ответу. Исполнительная власть просто обязана всегда искать пути сотрудничества с конгрессом, так как для реализаций своих целей правительству деньги приходится просить у конгресса. Вместе с тем при наличие сильного “конгресса” в современном государственном механизме пальма первенства принадлежит государству.

Президент. Согласно американской Конституции, “исполнительная власть осуществляется президентом Соединенных Штатов Америки”. Президент занимает высшее место в системе государственных органов США. Он глава государства и единоличный носитель исполнительной власти, глава вооруженных сил и высший руководитель федерального административного аппарата. Ему принадлежат широкие указные права и целый ряд других прав и привилегий.

Обеспечением независимости исполнительной власти, носителем которой является президент, служит особый порядок его избрания. Пост главы государства в США замещается путем всеобщих выборов, участие в этом процессе конгресса может быть связано только с особыми, из ряда вон выходящими обстоятельствами.

Президентские выборы в США всегда проводятся в заранее обусловленный день - в первый Вторник после первого понедельника ноября месяца каждого високосного года. Это позволяет избежать специального назначения даты выборов со стороны каких-либо органов и в тоже время весьма точно определяет срок президентских полномочий - четыре года.

Общие условия участия избирателей в голосование те же, что и при парламентских выборах. Однако процедура проведения голосования и определения результатов иная.

В случае замещения главы государства пост президента США занимает вице-президент, который становится полноправным главой государства без всяких ограничений на весь период до истечения срока полномочий ушедшего президента и проведения новых очередных выборов.

Целям предотвращения власти президента служит ограничения возможности переизбрания одного лица на пост главы государства двумя сроками.

Президент США обладает большими полномочиями. И за два столетия существования этого поста власть президента не только не ослабела, а наоборот только расширилась. За годы существования института президентства президенту было делегировано несколько сот внеконституционных полномочий. По характеру осуществления их можно подразделить на несколько групп.

В первую группу входят полномочия, связанные с верховным представительством страны. Президент - высшее должностное лицо страны. Он представляет государство во всех актах внутриполитической и международной жизни. При осуществлении своих внешнеполитических акций президент не нуждается в особом уполномочии.

Вторую и наиболее важную группу составляют полномочия президента США по управлению страной. Президент возглавляет весь федеральный государственный аппарат, включающий в себя, как гражданскую службу, так и вооруженные силы.

Президент США является единоличной главой исполнительной власти, все министры, назначаемые президентом “с совета и согласия сената”, являются исключительно советниками президента. Кабинет министров созывается по личному желанию президента и все вопросы на повестку дня ставит тоже он. Никакой специальной компетенции или вопросов, относимых к ведению кабинета, ни Конституцией, ни федеральными законами не предусмотрено.

Президент США производит назначения на высшие военные и гражданские должности. Однако такого рода назначения должны иметь место “с совета и согласия сената”.

Особую группу образуют военные и внешнеполитические полномочия президента. Он верховный главнокомандующий вооруженными силами страны. В этом своем качестве он располагает весьма важными полномочиями, которые выходят за рамки, очерченные Конституцией.

Президент США остается руководителем внешней политики Американского государства. Правда, важнейшие дипломатические назначения требуют согласия сената. Подлежат также ратификации со стороны сената и международные договоры.

Конечно, отмечая исключительную важную роль президента в управлении страной, не следует видеть в нем всесильного правителя. Президент обязан действовать на основе и в рамках закона. Конгресс обладает большими возможностями для того, чтобы заблокировать неугодную ему президентскую программу или инициативу. Любая попытка президента выйти за рамки действующего права может быть пресечена судебными органами, обладающими правом конституционного надзора. Система сдержек и противовесов работает достаточно эффективно.

Строго действуя принципу разделения властей, создатели Конституции не наделили президента США ни законодательной, ни судебной властью. Но закладывая основы механизма сдержек и противовеса, они предусмотрели и соответствующие полномочия у главы государства. Он обладает правом отлагательного вета. Предоставив право президенту назначать судей и смягчать наказания, Конституция создает гарантию против произвола судей.

Сама по себе президентская республика не есть гарантия от бед и злоключений. Присущее этой форме правления жесткое разделение властей срабатывает далеко не при всех условиях. Вот почему эта форма правления получила сравнительно неширокое распространение и практически не встречается в странах Западной Европы, в которых по прежнему доминируют различные варианты парламентских форм правления.[5]

**Системы государственных органов во Франции**

Франция делится на регионы, департаменты, округа и коммуны. Три звена (кроме округов) считаются территориальными коллективами, т.е. в них имеются выборные органы управления.

В регионах, объединяющих 3-8 департаментов (всего26 региона) избирается региональный совет. Исполнительным органом совета является избираемый им председатель.

В департаментах (их 96) избирается генеральный совет на шесть лет по мажоритарной системе. Исполнительным органом совета с 1982 г. является не назначаемый префект, а избираемый им председатель совета. Низовой административно-территориальной единицей является коммуна (община). Крупные города тоже имеют статус общин, но с более широкими полномочиями.

Наряду с избираемыми органами во Франции в административно-территориальных единицах имеются назначенные сверху чиновники - представители государства. В регионе это региональный префект. В департаменте - префект департамента. В округе - супрефект. [6]

ПРЕЗИДЕНТ. Центральное место в системе государственных органов Франции отведено президенту республики. Полномочия президента касаются самых важных сторон государственной жизни. Он глава государства. Он осуществляет верховное представительство страны во всех актах внутриполитической и международной жизни. Он обеспечивает соблюдение Конституции и нормальное функционирование государственных органов и преемственность государства. Он гарант национальной независимости, территориальной целостности и соблюдения международных договоров. Он возглавляет вооруженные силы страны. Президент Франции не несет политической, т.е. парламентарной ответственности.

Специфика положения президента в о Франции состоит в том, что в силу своих полномочий он как бы участвует в функционирование каждой из ветвей власти. И в то же время ни одну из них нельзя отождествлять с президентом или исключительно с президентом.

С 1962 года президент избирается на всеобщих прямых выборах. Президент избирается сроком на 7 лет. Ограничения в переизбрании во Франции не предусмотрено. Во Франции отсутствует пост вице-президента. В случае вакансии поста главы государства его обязанности временно исполняет председатель сената - верхней палаты парламента. Исполняющий обязанности несколько ограничен в своих полномочиях. Он не может, в чатности, объявлять референдум, досрочно распускать Национальное собрание или проводить пересмотр Конституции.

Президент республики наделен обширными полномочиями. Часть из них он осуществляет самостоятельно, часть - совместно с другими государственными органами.

Наиболее существенные права президента.

Это, прежде всего, назначение премьер-министра.

Президент обладает правом досрочного роспуска Национального собрания - нижней палаты парламента. Правда предварительно он должен запросить премьер-министра и председателей палат, однако их мнение имеет лишь консультативный характер. Решение принимает президент.

Президент возглавляет вооруженные силы. Он председательствует в советах и в высших комитетах национальной обороны. Глава государства представляет страну в международных отношениях. Он ведет переговоры о заключении международных договоров и ратифицирует их.

Президент республики может по собственной инициативе ввести в действие механизм ст. 16 Конституции, предусматривающих использования чрезвычайных полномочий. В этом случае президент обязан запросить мнение премьер-министра, председателей палат парламента и Конституционного совета. (Этот механизм несколько раз использовал только генерал де Голль. В настоящее время все чаще идут разговоры об его отмене.

Президент республики обладает многочисленными иными полномочиями, которые также имеют весьма существенное значение, но осуществляются совместно с другими государственными органами.

Президент - активный участник законодательного процесса. Правительственные законопроекты обсуждаются в Совете министров, а председательствует на нем президент. Законодательные акты, одобренные парламентом, передаются для промульгации президентом. При этом может вернуть законопроект в парламент для повторного обсуждения, либо обратится за мнением Конституционного совета, если полагает, что данный акт в чем-то противоречит Конституции.

Президент республики обладает регламентарной властью, т.е. правом издания собственных нормативных актов.

Исполнительная власть во Франции, как и во всех иных странах со смешенной формой правления, имеет бицефальный, т.е. двойной характер. Она осуществляется и президентом и правительством. Президент участвует в осуществление всех наиболее значимых функций, которые закреплены за правительством.

Президент может принимать участие и в осуществлении некоторых функций судебной власти. Он назначает членов Высшего совета магистратуры и является его председателем. Данный орган осуществляет дисциплинарную власть в отношении судейских работников. Президенту принадлежит право помилования. Президент является гарантом судебной власти.

Статус и полномочия президента Французской Республики подтверждают, что данный институт нельзя однозначно отнести только к одной ветви власти. Впрочем, во Франции есть и другие институты, которые трудно уместить в застывшую схему. Таков, например, Конституционный совет, осуществляющий функции конституционного надзора, но не являющийся судебным учреждением.

Во Франции, как и во всех других демократических государствах, обеспечены самостоятельность и независимость судебной власти. Заметно сложней и противоречивей выглядят взаимоотношения между законодательными и исполнительными государственными органами.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ. Носителем законодательной власти в Пятой Республике, хотя и с некоторыми оговорками относительно регламентной власти, является парламент. Парламент Французской Республики состоит из двух палат. Национального собрания (нижняя палата) и сената (верхняя палата). Нижняя палата является органом общенационального представительства. Она избирается путем всеобщих, равных и прямых выборов при тайном голосовании. Сенат формируется путем косвенных выборов. Его члены избираются по департаментам особыми коллегиями выборщиков.

Двухпалатную структуру (бикамеризм) оправдывают зачастую ссылкой на необходимость обеспечить действия системы сдержек внутри парламента. Согласно Конституции, закон считается принятым, если он одобрен обеими палатами в идентичной редакции. Если примирительная процедура не даст результатов и не последует согласия палат между собой, считается отклоненным. Но в случае подобных разногласий между палатами правительство может просить вынести Национальное собрание окончательное решение. К сказанному надо добавить, что именно Национальному собранию принадлежит решающее слово при окончательном утверждение бюджета. Только Национальное собрание может принять резолюцию порицания или отказать в доверии правительству. Все это говорит, что нижняя палата играет преимущественную роль при осуществлении парламентских функций, хотя формально равны при осуществлении законодательных функций. Считается, что преимущество нижней палаты не противоречит никаким демократическим принципам т.к. именно нижняя палата представляет общенациональные интересы, что подтверждает и порядок ее формирования.

Депутаты Национального собрания избираются сроком на пять лет. Кандидатом на выборах может быть любой французский гражданин, пользующийся в полном объеме избирательными правами, достигший 23 лет и не попадающий под действие правил о неизбираемости и несовместимости. (Например несовместимы мандаты депутатов и членов правительства. Это правило представляет прямой отход от правил парламентарных государств.) Надо также отметить, что в Пятой Республике появился институт заместителя депутата. Он занимает пост депутата в случае, если сам депутат его покинет по какой-либо причине.

Сенат, задуманный в качестве противовеса нижней палате, избирается совершенно иным путем. Сенаторы избираются сроком на девять лет. Их состав обновляется по третям каждые три года. Условия избираемости установлены те же, что и для кандидатов в депутаты, за исключением возрастного ценза. Для того, чтобы стать сенатором, надо быть не моложе 30 лет. Сенаторы избираются по департаментам специальными коллегиями выборщиков. Количество мандатов предоставленных каждому департаменту, зависит от численности его населения. Общая численность сенаторов не превышает 320 человек. Шесть сенаторов представляют французов, живущих за рубежом. Они назначаются самим сенатом по представлению Высшего совета французов, проживающих за границей.

Различия, существующие в порядке формирования и в сроках полномочий каждой из двух палат, весьма существенны. Они подтверждают, что в лице верхней палаты, менее подверженной прямому давлению всеобщих выборов, предполагалось создать серьезный противовес менее предсказуемой нижней палате.

Создатели Конституции 1958 года сделали все возможное для того, чтобы, не посягая на основные функции парламента, исключить его преобладание в системе государственных органов. Это достаточно четко прослеживается и в организации работы, и в порядке осуществления законодательным органом его полномочий.

Парламент работает в сессионном порядке. Ежегодно проводят две сессии. Решение о вопросе созыва чрезвычайной сессии закреплено за президентом республики.

Французский парламент остается формально единственным законодательным органом страны. Это значит, что среди всех государственных органов только ему, в соответствии с особой процедурой, установленной Конституцией принадлежит право принимать законы республики. Вместе с тем, существует два весьма существенных исключения. Во-первых, президент республики по предложению правительства (или совместному положению палат) может передать на референдум любой законопроект, касающийся организации государственной власти или предусматривающий ратификацию международного договора при условии, что он не противоречит Конституции.

Второе, не менее существенное ограничение законодательных полномочий парламента установлено ст. 34 Конституции. Эта статья определяет вопросы, регулируемые законодательными органами. Это гражданство и пользование правами и свободами, право и дееспособность, уголовное наказание и судопроизводство, налоги и денежная эмиссия, разрешение объявления войны, продление на срок более 12 дней осадного положения, уполномочие на ратификацию наиболее важных международных договоров. Кроме того, законом устанавливаются общие принципы организации обороны, местного самоуправления, национального образования, режим собственности и вещных прав, гражданских и торговых обязательств, социального обеспечения, трудовых и профсоюзных прав.

Законодательной инициатива, принадлежит премьер-министру и парламентариям. Акты, предлагаемые правительством, именуются законопроектами, а предлагаемые парламентариями законопредложениями.

На стадии, предшествующей промульгации закона, президент республики, премьер-министр, председатели палат или группа из 60 депутатов или 60 сенаторов могут обратится в Конституционный совет. Последней должен в течение 30 дней высказать свое суждение о предоставленном тексте Конституции. Акт, признанный антиконституционным, не подлежит введению в действие. Если же речь идет о законе, уполномочивающем на ратификацию международного договора, то при констатации противоречия основному закону ратификация становится невозможной, кроме случая пересмотра самого основного закона. Такое положение вещей должно защищать закон от попытки его изменения неконстиуционным способом.

К числу традиционных важнейших функций парламента относятся установление государственных доходов и расходов, принятие государственного бюджета и утверждение отчета о его исполнении. Финансовые законопроекты подготавливаются и вносятся в Национальное собрание правительством.

Еще одна важная функция парламента - контроль за деятельностью правительства. В этой области Пятая Республика знает целый ряд новшеств. Парламентарии сохранили за собой право устных и письменных вопросов, адресуемого премьер-министру или членам правительства. Однако самой важной и значимой формой контроля остается институт парламентской ответственности. Именно в этой области перемены наиболее существенны. Одно из самых существенных нововведений - это возможность постановки вопроса о доверии правительству может исходить от самого правительства.

ИCПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ. Принцип разделения властей в условиях смешанной республики во Франции претерпел ряд изменений по сравнению с парламентской республикой. Общая направленность определяется не столько стремлением к самостоятельности, граничащем с обособлением, сколько стремлением к эффективности и максимальному воздействию. Это же начало было в значительной мере заложено и в организации исполнительной власти. Последняя, как уже отмечалось, носит во Франции бицефальный, т.е. двойственный характер. Она поделена между президентом и правительством как коллегиальным органом. О положении и полномочиях президента уже было сказано, посмотрим, как организованно и функционирует правительство, как действует система сдержек и противовесов внутри самой власти.

Правительство Французской Республики представляет собой коллегиальный орган, несущий основную ответственность за осуществление исполнительной власти в стране. На него возложено общее руководство и управление делами государства. В качестве органа общеполитического руководства правительство определяет задачи и цели государственной политики. Правительство одновременно остается высшим органом управления. Соответственно оно намечает и осуществляет меры, необходимые для реализации поставленных целей и задач. Правительство является главным распорядителем кредитов, на него возлагается исполнение государственного бюджета. В распоряжении правительства находятся также административный аппарат и вооруженные силы. Все эти полномочия перечислены в ст. 20 Конституции 1958 года, определяющей общий статус правительства.

Своеобразие и специфика статуса правительства во Франции заключается в том, что оно как бы выступает в двух значениях. Во-первых, оно представляет собой Совет министров республики. Во-вторых, оно выступает в форме кабинета, объединяя всех членов правительства, но под руководством премьер-министра.

Сложность состоит в том, что в ряде случав основной закон не проводит четкого различия между двумя организационными формами, пользуясь собирательным термином “правительство”. Так, Конституция (ст.49) говорит об ответственности правительства, явно исключая при этом президента республики. Ведь он парламентской ответственности не несет. В то же время премьер-министр может поставить вопрос о доверии правительству только после обсуждения в Совете министров. А в данном случае участие президента - необходимое условие, ибо совет министров собирается только под его председательством.

Действительно, согласно ст. 20, “правительство определяет и осуществляет политику Нации”. Можно было бы предположить, что это делает Совет министров. Но ведь эта формула дается в разделе посвященном правительству, а не президенту республики. Из этого можно предположить, что на практике вопросы решаются коллегиальным органом, а президент высказывает только свое мнение. Или, напротив, решает президент, а коллегиальный орган лишь принимает участие в обсуждении.

Ответ на эти вопросы дала практика функционирования государственного механизма. Все зависит от расстановки политических сил в стране. Так если и президент и премьер-министр представляют одни и те же силы, то у президента в руках находятся, как правило, управление всех наиболее важных вопросов, оставляя а руках министров вопросы оперативного характера.

Иначе выглядит ситуация, когда Елисейский дворец (резиденция президента) и Матиньон (резиденция правительства) контролируют разные политические силы. Здесь особо важное значение приобретает то, что решение наиболее существенных вопросов может иметь место лишь при и обсуждение в Совете министров. Вполне естественно, что в рассматриваемых условиях полномочия президента и сами реальные возможности их осуществления значительно сужаются, а полномочия премьер-министра существенно расширяются.

Таким образом, система противовесов, заложенная в построении исполнительной власти, позволяет ее по-разному сбалансировать в различных политических ситуациях.

Порядок формирования правительства в правовом отношении сравнительно прост. Президент республики назначает премьер-министра и по его представлению других членов правительства. Формально президент не связан каким-либо условиями назначения, и его декрет не нуждается в контрассигнации. Поскольку , однако, существует институт парламентской ответственности правительства, президент не может не считаться с раскладом сил в Национальном собрании.

Члены правительства назначаются президентом по представлению премьер-министра. Конституция 1958 года также отмечает особое положение премьер-министра среди других министров.

Премьер-министр руководит деятельностью правительства. Он несет ответственность за национальную оборону, обеспечивает исполнение законов, обладает регламентарной властью и производит назначения на высшие военные и гражданские должности, за исключением тех, назначение на которые производит приоденет.

Во Франции не существует фиксированного в Конституции числа и перечня министерств. Состав Совета министров определяется всякий раз, когда формируется новое правительство.

В стране с высоким уровнем централизации и бюрократизации государственного аппарата уже сравнительно давно сложилась еще одна специфическая система дополнительного контроля за деятельностью администрации. Она призвана прежде всего предотвратить возможность злоупотребления властью со стороны администрации и обеспечить соблюдения законности в случае ее нарушения представителями администрации. Она призвана прежде всего предотвратить возможность злоупотребления властью со стороны администрации и обеспечить соблюдение законности в случае ее нарушения представителями администрации. Речь идет о получившей широкое распространение во Франции административной юстиции. Административные трибуналы, представляющие собой суды первой инстанции по административным правонарушениям, рассматривают все жалобы на действия административных властей, связанные со злоупотреблением служебным полномочием и иными, преимущественно должностными преступлениями.

Появление административной юстиции самым тесным образом связано с реализацией принципа разделения властей. С 1899 года Государственный совет является высшим органом административной юстиции по вопросам применения административного права и по делам, в которых одной из сторон выступает администрация.

Основу административной юстиции во Франции образуют ныне региональные административные трибуналы. Они рассматривают дела по искам об анулировании неправомерных актов административных органов, о возмещении вреда в связи с ущербом, причиненным действиями администрации. Высшим органом административной юстиции является Государственный совет, который выступает кассационной и апелляционной инстанцией по делам, решаемым административными трибуналами. Кроме того, он рассматривает по первой инстанции дела, связанные с регламентарными актами президента республики, премьер-министров и министров.

В 70-е года во Франции возник еще один институт, призванный усилить контроль за деятельностью администрации и предупредить ее посягательства на права и свободы граждан. Речь идет о так называемом медиаторе, учрежденный по рекомендации Совета Европы для использования всеми странами, входящими в состав Совета.

Смешанная форма правления появилась во Франции с утверждением Пятой Республики. Она стала достаточно эффективным и действенным ответом на политический кризис, порожденный, наряду с прочим, нарушением баланса властей, вызванным чрезмерным усилением власти парламентских ассамблей. Своеобразие правового статуса президента республики вызвано не просто стремлением укрепить президентскую власть. Она была признана необходимой для того, чтобы преодолеть слабость и аморфность исполнительной власти, порождавших политическую нестабильность и угрожавшую национальной безопасности.

Конечно, принцип разделения властей в условиях смешанной формы правления реализуется совершенно иначе, нежели в президентской республике. Тем не менее, он безусловно присутствует. Обеспечивая в первую очередь самостоятельность и эффективность исполнительной власти, он нацеливает одновременно все ветви власти на сотрудничество и взаимодействие. Опыт Пятой Республики подтвердил, что эта форма правления в состояние эволюционировать и остается весьма эффективной даже при радикальной смене политических ситуаций. Это тем более важно подчеркнуть, поскольку в российской печати некоторыми авторами высказывалось мнение, что французская модель организации власти недееспособна и не может эффективно способствовать преодолению кризисных явлений. Опыт конструирования и функционирования французского государственного механизма не подтверждает подобные выводы.[5]

Выводы:

В мире нет идентичных систем государственных органов. Но есть очень похожие, а точнее имеющие общее с другими, но при это в них есть и что-то свое.

Итак, Россия, США и Франция. Все три страны с демократической формой правления. Но при этом, например, в США президент не имеет никого отношения к законодательной власти, а в России имеет право законодательной инициативы. А во Франции президент не отчитывается перед парламентом. Во Франции к тому же разделение властей на ветви можно проследить наиболее четко, нежели в двух других. Конгресс в США обладает уникальными функциями, такими как, исключительное право рассмотрения дел в порядке импичмента и признания должностных лиц виновными или невиновными. Во Франции очень сложные процессы своеобразного контроля правительства.

Список использованной литературы

1. К. В. Барышкова, А. А. Подсумкова: История государственного управления и муниципального самоуправления России. М.: Изд. «Омега-Л» 223с.
2. Устав Новгородской области
3. Конституция Российской Федерации
4. Постановление областной Думы от 22.09.2010 № 1546-ОД "О Положении о совете по местному самоуправлению при Новгородской областной Думе"
5. <http://duma.niac.ru/region>
6. <http://student.km.ru/>