

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ США

Бозжигитова З.Б.

Мақалада АҚШ мемлекеттік саяси жүйесінің қалыптасу үрдісі қарастырылады. Мақаланың авторы АҚШ федералдық және жергілікті билік өкілдерінің қарым қатынасын сараптайды.

In this article the author considers the process of foundation of the political state system of the USA. The author analyzes questions of the interaction of federal and local powers of the USA.

В основу формирования правительственной власти и системы США в целом положен принцип разделения властей. Согласно этому принципу, законодательная власть принадлежит конгрессу, исполнительная - президенту, судебная - Верховному и нижестоящим федеральным судам.

На протяжении всего XX - начала XXI вв. деятельность всех государственных институтов определялась Конституцией 1787 г.

Обновление Конституции было незначительным и в большинстве случаев определялось случайными обстоятельствами. «Наша конституция, - отмечал президент Ф.Рузвельт, - настолько проста и практична, что можно каждый раз приспособлять ее к чрезвычайным нуждам посредством изменений акцентов и методов применения без утраты существенной формы... Вот почему наша конституционная система показала себя наиболее устойчивым политическим механизмом, который когда-нибудь был создан в современном мире...» /1/

По конституции, все три ветви власти формируются различным образом. Конгресс избирается непосредственно населением, президент - коллегией выборщиков, Верховный суд - совместно президентом и сенатом. Различны сроки их полномочий. Представители избираются на два, сенаторы - на шесть, президент - на четыре года; федеральные судьи пребывают в должности пожизненно. По логике Конституции, подобный порядок системы США и формирования должен был закрепить независимое положение каждой из трех ветвей власти и утвердить за ними в определенных и жестко очерченных рамках соответствующую функциональную компетенцию. Однако развитие пошло по другому пути. В самой Конституции были заложены нормы, трансформирующие традиционную схему разделения

властей системы США. В дальнейшем они были наполнены новым содержанием, изменившим ту модель, которая представлялась «отцам-основателям». Это касается как сфер деятельности, так и форм взаимоотношений трех ветвей власти системы США.

Конгресс утратил исключительное право законодательствовать. За президентом и многими ведомствами закреплено право на принятие нормотворческих актов. Оно выводится либо из присущих президенту полномочий, либо делегируется самим конгрессом.

По сути законотворческой является и деятельность судебной власти. В правовую систему конституционные и законодательные нормы преимущественно входят в виде прецедентов - судебных решений, в которых дано толкование конституционных и законодательных норм системы США и которым суды должны следовать при разрешении сходных дел.

Не остается неприкосновенной и сфера функциональной деятельности исполнительной власти. Так, например, суды имеют право издавать приказы, обязывающие административные органы выполнить либо воздержаться от выполнения тех или иных действий. В свою очередь, конгресс, принимая резолюции или частные билли, осуществляет в некоторой степени функции управления и распоряжения в отношении как подчиненных, так и не подчиненных ему органов и лиц.

Подобное переплетение функций служит цепи более полного приспособления механизма правительственной власти к задачам и требованиям, которые поставлены развитием общества.

Функционирование системы разделения властей дополняется и во многом определяется действием системы «сдержек и противовесов», особых конституционных методов и форм, позволяющих нейтрализовать либо сдержать действия какой-либо из ветвей власти. В руках конгресса наиболее эффективным средством воздействия была «власть кошелька». Президенту, в свою очередь, было предоставлено право вето, которое конгресс мог преодолеть лишь квалифицированным большинством голосов. Наконец, Верховный суд США был наделен правом конституционного надзора. Материальной основой его служило нормативное, в виде прецедентов, толкование Конституции США, а средством практической реализации - право отказа в применении тех законодательных норм (и федерации, и штатов), которые противоречили Конституции США.

Анализ содержания Конституции позволяет выделить следующие принципы, определяющие политический строй и систему государственной власти США:

- верховенство власти народа и закона;
- гарантии прав и свобод человека;

- разделение властей, система сдержек и противовесов;
- федерализм;
- возможность изменения и дополнения Конституции - внесение поправок.

Власть народа проявляется в форме как непосредственной демократии (собрания избирателей, самоуправления, политической инициативы, референдума, анкеты и опросов избирателей), так и представительной демократии, путем передачи властных полномочий избираемым государственным органам и лицам. Наряду с местными, американцы прямым голосованием выбирают и высших должностных лиц - президента, губернаторов, мэров, а также членов муниципалитетов, советников, директоров, судей, и т.п./2/.

Однако Конституция одновременно и ограничивает власть народа. Например, Президент обладает правом вето, которое создается для проверки и защиты от тирании большинства.

Проблема федерализма являлась тем, что произвело наибольшие разногласия и во время борьбы за ратификацию, и во время раннего развития нации. Конфедерация, которая предшествовала Конституции, была основана на авторитете штатов. Национальное правительство, исходя из Статей Конфедерации, было созданием штатов, и те сохраняли все суверенные полномочия, кроме специально данных нации. Образование, называемое Соединенными Штатами, рассматривали как нечто похожее на лигу штатов.

Согласно Конституции, федерализм являет собой двойную форму государственного правительства, в которой присутствует функциональное и территориальное разделение власти. Федерализм представляет собой как бы компромисс между двумя другими формами политического устройства: унитарной и конфедеративной. В унитарном государстве вся полнота власти находится в руках центрального правительства. В альтернативной форме - конфедерации - общий центральный орган - Совет Конфедерации обсуждает лишь вопросы общей политики и играет больше рекомендательную роль по отношению к своим суверенным членам, а вся полнота власти находится у них. В федерализме между центральным и местными правительствами существует установленное Конституцией и законами разделение властных полномочий и функций.

Составители Конституции США четко распределили полномочия, которыми было наделено федеральное правительство, а все «остальные» (без детализации и перечисления) отдали властям штатов.

Таким образом, центральному правительству принадлежит исключительное право проведения внешней оборонной политики, предоставления гражданства США иммигрантам, эмиссии денег и контроля

денежного оборота, обеспечения внутренней безопасности, определения национальных приоритетов и ряд других.

В ведение штатов вносятся такие статьи, как гражданское и уголовное законодательство, организация народного образования, здравоохранения, обеспечение общественного порядка, строительство и поддержан дорог и коммуникаций, контроль за использованием земли и природных ресурсов, и т.д. Некоторые функции, например, налогообложение или экологическая безопасность, принадлежат и центру, и штатам. Система разделения государственных доходов и расходов между центром и штатами довольно четко последовательно распределена: определенные уровни власти имеют определенные источники поступления в бюджет, тем самым избегая конфликтного дележа.

Важно, что даже при наличии у штатов всех атрибутов суверенитета (герб, флаг и т.п.), статья Конституции недвусмысленно устанавливает полный и истинный суверенитет только на федеральном уровне - все федеральные законы и договоры союза должны исполняться на всей территории США в любом штате. Первоначально это вызывало жесткие разногласия и даже привело к Гражданской войне 1861-1865гг, самой кровопролитной из когда-либо ведущихся на территории Америки, и посеявшей наибольший за всю историю раздор между гражданами страны. Однако, с тех пор этот пункт неминусом выполнял штатами. Данное положение рассматривается как краеугольный камень существования и функционирования американской федерации /3/.

Урегулирование отношений между штатами, как субъектами федерации, с одной стороны, и центральной властью - с другой, оказалось едва ли не самым трудным делом Конституции. Развиваясь сначала как английские колонии, затем как независимые государства и, наконец, как члены конфедерации, каждый штат имел свои особенности государственного устройства, только ему присущие традиции.

Опираясь на принцип «дуалистического федерализма». Конституция устанавливает сферу исключительной компетенции Федерации путем перечисления вопросов, по которым законы может издавать только Федерация. Конституция предусматривает ограничения полномочий Конгресса, власти штатов и отдельно рассматривает вопрос «Штаты и союзное правительство». Из практики применения Конституции США можно выделить:

а) сферу совпадающих полномочий (т.е. входящих в компетенцию и федерации, и штатов): налоги, займы, судебная система, банки и т.д.;

б) сферу, где запрещены действия и федерации, и штатов: обложение налогом экспроприированных товаров, жалование дворянских титулов, позже - рабовладение;

в) сферу, где запрещены действия федерации: введение прямых налогов, неодинаковых косвенных налогов, предоставление привилегий в области торговли одному штату в ущерб другому, изменение границ штатов без их согласия, позже - ограничение применения Билля о правах;

г) сферу, где запрещены только действия штатов: вступление в международные договоры, принятие законов, нарушающих договорные обязательства, лишение граждан равно правовой защиты, нарушение федеральной конституции и неисполнение федеральных законов.

В полномочия штатов были включены: организация собственного правительства и все местные дела, в том числе полиция и суд, уголовное, гражданское и процессуальное законодательство, торговля внутри штата и рабочее законодательство, собственные Вооруженные Силы. Конституция разрешила правительству федерации военное вмешательство во внутренние дела штатов для подавления актов мятежа и беспорядков.

Таким образом, были разграничены сферы деятельности федеральных и местных органов власти, определены сферы, где решения федеральных органов имели приоритет над решениями магистратур. Решение о принятии в союз новых штатов принимает Конгресс. Главным арбитром, разрешающим любые спорные вопросы между федеральными органами власти и штатами, а также между самими субъектами федерации, Конституция определила Верховный суд. В дальнейшем единство федерации в США подверглось серьезному испытанию во время гражданской войны 1861-1864 гг. между рабовладельческим Югом и промышленным Севером. Но, в результате победы Севера, федеративное устройство страны было не только сохранено, но и упрочено. Решением Верховного суда в 1868 году федерация была объявлена нерасторжимым союзом, право сепарации (выхода) было отвергнуто.

Так была окончательно закреплена роль принципа федерализма, как стабилизирующего фактора в жизни общества, основы единства нации, государственного устройства США.

Наиболее полно роль конгресса в системе разделения властей раскрывается в тех функциях, которыми наделен он по Конституции. Они могут быть представлены в следующем виде:

1. Принятие законодательства.
2. Бюджет и финансы.
3. Формирование аппарата исполнительной и судебной власти.
4. Контроль за деятельностью правительственного аппарата.
5. Осуществление квазисудебных функций.

6. Регулирование межправительственных отношений.

К этому перечню следует добавить те функции, которые не отражены в Конституции, но которые во многом определяют роль конгресса. К подобным неконституционным функциям могут быть отнесены представительство партий, социальных слоев и групп, общественных и профессиональных организаций; участие в формировании общественного мнения; определение политической линии развития и т.д.

По форме акты конгресса различаются на билли (законы), резолюции и приказы. Билли, которые после одобрения их президентом либо преодоления его вето становятся законами (актами, статутами), подразделяются на публичные билли и частные билли. Первые являются актами общего действия. Вторые - актами индивидуального применения или локального действия.

Конгресс принимает три вида резолюций: совместные, совпадающие и простые. Совместные резолюции практически не отличаются от биллей ни по порядку их прохождения, ни по характеру их регламентации. Нередко изменения в действующие законы вносятся совместными резолюциями, и, наоборот, изменения в совместные резолюции - законами. Как и билли, совместные резолюции передаются на подпись президента. В форме совместных резолюций принимаются проекты конституционных поправок. В случае их одобрения большинством в две трети голосов обеих палат они, без санкции президента, отсылаются законодательным собраниями штатов для ратификации.

Совпадающие резолюции касаются главным образом деятельности обеих палат, не имеют нормативного характера и не нуждаются в санкции президента. Фактически сила совпадающих резолюций распространяется только на конгресс.

Простые резолюции принимаются каждой из палат в отдельности и в основном регламентируют вопросы внутренней организации палат.

Приказы принимаются также каждой палатой в отдельности и содержат распоряжения, имеющие индивидуальное применение.

В среднем за год конгресс принимает до 700 и более биллей и резолюций из общего числа 3-5 тысяч внесенных на его рассмотрение проектов.

Характеризуя законотворческую деятельность конгресса, необходимо подчеркнуть: она находится под значительным влиянием президента. Он определяет во многом не только программу законодательной деятельности, но и контролирует весь процесс законотворчества.

По инициативе президента либо иных подчиненных ему органов и лиц в конгресс поступает до 30 процентов всех законопроектов. Формально исполнительная власть лишена права законодательной инициативы. Внести в палату проект может только сенатор или член палаты представителей. Однако результативность инициатив президента от этого ничуть не снижается. До 50% проектов, предложенных исполнительной властью, конгресс одобряет /4/.

Наиболее мощным средством воздействия президента, как и прежде, остается право вето (отклоняется весь проект в целом), которое конгресс может преодолеть лишь при повторном одобрении законопроекта большинством в две трети голосов. Нередко только угроза применения вето вынуждает законодателей более внимательно отнестись к запросам и замечаниям со стороны президента. Эта позиция имеет под собой достаточные основания. Конгрессу удается преодолеть не более трех процентов от общего числа президентских вето.

Только конгресс имеет право устанавливать и взимать налоги, пошлины, подати и акцизные сборы. Займы от имени Соединенных Штатов может также заключать только конгресс. Эмиссия денег и выдача денег из казначейства могут производиться только по закону конгресса. Однако уже с 1921 г. подготовка бюджета, а впоследствии и наиболее крупных финансовых биллей была перепоручена исполнительной власти. Фактически в этой области инициатива перешла к президенту, хотя конгресс и сохранил за собой достаточный вес. Законодатели самостоятельно решают вопрос об увеличении, сокращении либо недопущении ассигнований, запрашиваемых исполнительной властью. Нередко сами определяют, на какие цели и в каком объеме необходимы ассигнования.

Бюджет, принимаемый в форме совпадающей резолюции, не имеет обязательной силы, но он служит основой для принятия финансовых биллей. Первоначально принимается разрешающий билль, в котором предусматривается осуществление определенных проектов и их финансирование. Однако никакие выплаты на основании такого закона не производятся. Для этого необходимо принятие билля об ассигнованиях, в котором казначейству дается распоряжение о выделении соответствующих денежных сумм. Оба этих законопроекта передаются на подпись президента, который может наложить на них вето.

Рассматривая вопрос о финансах, необходимо сказать об «импаундменте» - отказе президента расходовать деньги, выделенные по закону конгрессом. С 1974 г. определен следующий порядок разрешения подобных конфликтов. Президент должен обратиться к конгрессу со специальным посланием, в котором дается объяснение причин, повлекших отказ от использования либо приостановку расходования ассигнованных

средств. Преодолеть «саботаж» президента конгресс может, приняв санкционирующий ассигнования билль.

Формально вопросы организации и структуры исполнительной власти, полномочий управленческих органов должны регламентироваться законодательством. Однако конгресс давно (с 1939 г.) уступил это право исполнительной власти.

Реализуется оно президентом посредством планов реорганизации. Эти факты, согласно закону, должны представляться на утверждение конгресса, который может в течение 60 календарных дней их отклонить. До 1977 г. полномочия президента по реорганизации исполнительной власти фактически не ограничивались. Впоследствии по закону за ним сохранилось право на реорганизацию преимущественно второстепенных структур исполнительной власти. Что же касается крупных реорганизационных реформ (упразднение министерств и независимых административных агентств и пр.), проводиться они должны по закону конгресса.

К квазисудебным функциям конгресса относятся: оценка соответствия членов конгресса установленным Конституцией цензам и суд импичмента. Первое полномочие не имеет большого значения ни для деятельности самого конгресса, ни для определения его фактической роли. Иное дело - импичмент.

Импичмент - особая процедура, заимствованная авторами Конституции из парламентской практики Англии. Суть его сводится к следующему. Субъектами ответственности являются президент, вице-президент, судьи и должностные лица исполнительной власти. Основание привлечения к суду импичмента - измена, взяточничество или иное тяжкое преступление. Инициатива возбуждения импичмента принадлежит палате представителей, осуществление суда - сенату. Однако импичмент только по названию и определенному сходству с судопроизводством может считаться судом. По сути, - это политический процесс, цель которого отстранить от должности виновных в совершении преступления или проступков, что, впрочем, в дальнейшем не освобождает их от обычной судебной ответственности. В истории США сенат лишь в 13 случаях выступал в роли суда импичмента. И только в четырех из них был вынесен обвинительный вердикт. Но и преуменьшать его значение не стоит. В 1974 г. только угроза суда импичмента заставила Р.Никсона уйти в отставку.

Таким образом, в XX - начале XXI вв. в США появились новые тенденции. Право перестало рассматриваться только как средство разрешения споров. Оно стало представлять в глазах юристов и граждан орудие, способствующее созданию общества нового типа и именно для этого предназначенное.

Литература:

1. Иванян Э. А. История США: Пособие для вузов. М.: Дрофа, 2004. С. 255.
2. Американская цивилизация как исторический феномен/Под ред. Н.Н. Болховитинова. - М., 2001. С. 78.
3. Загладин Н. В. США: общество, власть, политика. - М., 2001. С.147
4. www.usa-presidents.narod.ru/sistemusa.html