ПОЛИТОЛОГИЯ

УДК 321.015

ДИСКРЕЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА И БАЛАНС ВЕТВЕЙ ВЛАСТИ

И.И. Кузнецов

Саратовский государственный университет
E-mail: politbum@mail.ru

В статье анализируется проблема дискреционных полномочий главы государства и их влияния на баланс ветвей государственной власти. Дается авторское видение процесса усиления политической роли президента в условиях повышения террористической угрозы и развития современных тенденций государственного управления.
Ключевые слова: дискреционные полномочия, государственная власть, политические институты, современные политические процессы России, Президент РФ, разделение властей, сдержки и противовесы.

Discretionary Powers of Head of State and Their Impact on the Balance of the Branches of Government

I.I. Kuznetsov

The article analyzes the problem of discretionary powers of head of state and their impact on the balance of the branches of government. We give the author's vision of strengthening the political role of the president in times of increased terrorist threat and the development of modern trends in public administration.
Key words: discretionary powers, political role of the president, check and balances.



НАУЧНЫЙ ОТДЕЛ

В начале XXI в. тенденция усиления реальных политических прерогатив исполнительной власти получила свое дальнейшее развитие. Политические кризисы предыдущего столетия, связанные с масштабным применением военной силы (Первая и Вторая мировые войны, локальные конфликта периода «холодной войны» и последующего времени), решением острых социально-экономических и политических проблем (локализация последствий Великой депрессии, национально-освободительные движения и др.), предотвращением угроз стабильности политических режимов поставили в центр внимания вопрос усиления исполнительной власти. Этот процесс привел также к повышению роли главы государства в принятии важнейших политических решений как в республиканских, так и в монархических системах. Это, на наш взгляд, связано в большей степени с персонализацией и персонификацией власти в ситуации кризиса (концентрация полномочий для реализации конкретных стратегий действий предполагает также и повышение персональной ответственности правителя, легитимирующего общий политический курс). Ключевым пунктом в этом процессе является, по нашему мнению, распространение практики применения так называемых дискреционных полномочий главой государства[1].

Дискреционная власть требует внимательности и осторожности, поскольку в процессе ее осуществления возможны процедурно-процессуальные нарушения, выход за пределы закона, что нередко приводит к отказу от демократических принципов неприкосновенности личности, презумпции невиновности, разделения властей. Дискреционная власть характерна для тоталитарных политических режимов, ее следствием является нарушение законности, прав и свобод человека. Тем не менее, больший или меньший объем дискреционных полномочий необходим и в демократическом обществе, так

© И.И. Кузнецов, 2010

как законодательство не может детально и полно регулировать все общественные отношения, которые отличаются многообразием содержания, форм и методов правового закрепления. Высокий профессионализм, компетентность и правовая культура обладателей дискреционной власти позволяют избежать негативных последствий ее применения[2]. В настоящее время в отечественной политической науке проблема использования дискреционных полномочий главой государства и исполнительной властью, к сожалению, пока в достаточной степени не исследована. В то же время российские специалисты-правоведы этот вопрос уже обозначили в целом ряде публикаций, что заставляет задуматься о возможном ограничении и/или регулировании данных полномочий в каждом конкретном случае[3]. В рамках данной публикации предпринимается попытка предложить объяснение причин частого использования дискреционных полномочий президента и возможных последствий этого процессы для всей системы разделения властей в государстве. В отличие от существующего взгляда на сущность дискреции как широкого явления, присущего современному государственному механизму в силу имеющихся «умолчаний» закона и проявлений «дискреции» (усмотрения) правоприменителем[4], мы предлагаем использовать собственно политологический подход к анализу данного вопроса. Необходимо посмотреть на социально-политические условия и реальные обстоятельства подобных проявлений, чтобы понять возможности дальнейшего закрепления, «конституирования» однажды принятых решений, их упрочения наряду и «поверх» существующего правового регулирования. Последний аспект неизбежно выводит на проблему политической культуры власти, политического сознания и мотивации конкретных действий представителей правящего класса.

Тесная связь полномочий и ответственности главы государства, с одной стороны, и руководства исполнительной власти в реализации дискреционных прерогатив, с другой стороны, особенно характерна для президентских республик (например, США, где сам президент и руководит своим правительством) и для полупрезидентских систем, где глава государства, имея широкие полномочия, все же непосредственно не возглавляет кабинет министров, а взаимодействует с премьер-министром[5].

Следует отметить, что исполнительная власть играет ведущую роль в государственном механизме и эта тенденция, как отмечает французский профессор политологии И. Мени, «одинаково верна как для примитивных, так и для наиболее развитых обществ, как для либеральных демократий, так и для самых кровожадных диктатур»[6]. Эта тенденция появляется и проявляется во многом из-за распространившейся в межвоенный период (в 20–30-е гг. XIX в.) практики делегированного законодательства и чрезвычайных (дискретных) полномочий. Исполнительная власть, таким образом, фактически получила возможность решать сложные текущие проблемы весьма оперативно (определение масштабов вмешательства государства в экономику, внешнеполитические и военные акции) и зачастую бесконтрольно. Иначе говоря, делегированное законодательство и чрезвычайные полномочия, сопровождаемые, как правило, засекречиванием или ограничением потока информации, имели своим следствием сокращение полномочий представительных учреждений, то есть они лишались возможности принимать решения по вопросам, отнесенным к ведению исполнительной власти. Однако сам процесс усиления исполнительной власти не является линейным. Эволюция взаимоотношений парламента и правительства порождается, очевидно, изменениями в экономических основах государства, развитием экономики от свободной конкуренции к государственному регулированию рыночных отношений. На протяжении всего XX в., по мнению правоведов, можно выделить несколько этапов такой эволюции: **первый этап –** с начала столетия до Первой мировой войны (формируется принцип ответственности правительства перед парламентом), **второй –** межвоенное двадцатилетие (оформление института чрезвычайного положения и делегированного законодательства), **третий –** после Второй мировой войны (закрепление в конституциях норм ответственности правительства)[7]. Кроме того, на наш взгляд, можно выделить еще два этапа этого процесса.

Четвертый этап, который начинается с конца 60–70-х гг. XX в. В это время наряду с продолжающимся усилением исполнительной власти развиваются старые и возникают новые, более детализированные формы ответственности правительства. Такая регламентация содержится уже не только в виде конституционных норм или поправок, но и в развитии вненормативных чисто политических формах – «обычаях», традициях, соглашениях. Появляется масса различных форм взаимодействия властей: согласительные процедуры, специальные комиссии по расследованию каких-либо дел, совместные совещания и т.д. В этот период те или иные дискреционные полномочия главы государства, возникающие в конкретной политической ситуации, становятся предметом активного обсуждения в законодательных органах власти и в судах. Нередко это приводит к серьезным подвижкам в балансе между ветвями государственной власти в целом. Например, в 70-е гг. XX в. в США был очень популярен тезис о наступившей эре «имперского президентства». Данный термин, раскрытый в работах А. Шлезингера[8], впоследствии во многом подвергался критике. Считалось, что «имперское президентство» – феномен совершенно определенной ситуации – пик ее проявления пришелся на правление Ричарда Никсона («Уотергейт»). Однако, несмотря на сильнейший резонанс всей политической си-

стемы США в это время, кризис был преодолен именно потому, что сработала система сдержек и противовесов. Верховный Суд США в 1976 г. отчеканил формулировку: «отделение друг от друга непроницаемой стеной трех органов правления помешало бы утвердиться стране, коль скоро ею невозможно эффективно управлять»[9]. Конфликт властей разрешается, как правило, путем переговоров, сделок и компромиссов. Готовность к сотрудничеству властей – созданию специальных комиссий из представителей парламента и исполнительной власти, совместной работе экспертов в подготовке решений – это, на наш взгляд, одновременно и условие, и гарантия стабильности политического режима. Поэтому, наверное, будет справедливо определить отношения законодательной и исполнительной властей в США как систему «тандема», при которой колебания сил между властями исключают долгосрочную гегемонию или монополию какой-либо одной, что явно предпочтительнее для демократического режима, чем рискованное сосредоточение государственной власти в руках одного органа.

Подобные американскому, кризисы исполнительной власти были присущи и французской политической системе. Опыт Франции для нас особенно интересен, ибо РФ имеет также смешанную форму правления – президентско-парламентскую[10]. Конституция Франции 1958 г. предполагает довольно сложную систему взаимоотношений в случае «раздельного правления» (когда большинство в парламенте оппозиционно президенту и делает весьма независимым от него премьер-министра). Кроме того, президент Франции обладает гораздо большими полномочиями по сравнению с американским (например, может распустить нижнюю палату, инициировать референдум и т.д.). Но мы можем наблюдать, как в течение последних сорока лет многие попытки исполнительной власти «перетянуть одеяло на себя» находили действенный противовес. Так, в 1969 г. попытка генерала Ш. де Голля разрешить конфронтацию с Сенатом (и его председателем Кув де Мюрвиллем) референдумом обернулась его собственным поражением – избиратели отвергли президентский вариант реформы Сената, превращавший его, по существу, в консультативный орган, что повлекло отставку главы государства. Кроме того, опыт мирного «институционального существования» оппозиционно настроенных президента и правительства весьма ценен и поучителен. Особую роль в это время (например, в 1986 г. когда президентом был социалист Ф. Миттеран, а большинство в парламенте имели правые, их представитель возглавил правительство) играет налаживание отношений сотрудничества путем определенного «разведения» сфер деятельности. Это уже, как правило, не передел конституционно-закрепленных норм, полномочий того или иного института, а конкретная политическая практика. Оставаясь в пределах Конституции, президент сосредотачивает свое внимание на вопросах обороны и внешней политики, сохраняя при этом роль «арбитра» нации, правительство же концентрируется на вопросах внутренней политики. В ситуациях, когда президент и премьер-министр опираются на большинство в парламенте, крен в сторону исполнительной власти весьма очевиден. Но и здесь вступают механизмы саморегуляции системы разделения властей. Активизируется деятельность парламентских представительств от оппозиционных партий, которые ставят своей целью контроль действий правительства[11]. Кроме того, весьма эффективным механизмом разрешения конфликтов законодательной и исполнительной властей выступает функционирование Конституционного совета (органа, внешне схожего по своему положению в государственной системе с Конституционным Судом РФ), который определяет и регулирует сферы компетенции властей по конкретным политическим вопросам (принимая решения в случаях вторжения парламента в сферу исполнительной власти)[12].

Пятый этап развития дискреционных полномочий и очередного импульса к изменениям в системе разделения властей связан с так называемой «антитеррористической политикой» США и их союзников по коалиции в Афганистане и затем в Ираке. Начало этого этапа можно обозначить довольно точно с реакции на события 11 сентября 2001 г[13]. Как известно, после террористической атаки Президент США Дж.Буш-мл. не только предпринял целый ряд шагов, существенно изменивших ход мировой политики, активизировав целый ряд локальных конфликтов-войн, но и переформатировал систему государственного управления.

Сразу же после нападения администрация США объявила о начале «войны с терроризмом». Главной целью этой войны объявлялась поимка «террориста № 1» – О. Бен Ладена. Делались также заявления некоторых официальных лиц о причастности к терактам С. Хуссейна, что, будучи в дальнейшем неподтвержденным, все же сыграло свою роль в формировании соответствующего общественного мнения и подготовке вторжения в Ирак в 2003 г. После атаки 9–11 впервые в истории Североатлантического альянса была задействована ст. 5 Вашингтонского договора о вооруженном нападении на одну из стран-члена блока НАТО[14].

Шесть недель спустя 9–11 Конгрессом был принят внесенный Президентом США Дж. Бушем-мл. т.н. «Патриотический акт» (полное наименование данного закона – *«Акт 2001 года, сплачивающий и укрепляющий Америку обеспечением надлежащими орудиями, требуемыми для пресечения терроризма и воспрепятствования ему»*[15]). Главным идеологом и разработчиком этот закона был генеральный прокурор Дж. Эшкрофт (возглавлявший по должности также и министерство юстиции). На основании «Патриотического акта» полномочия исполнительной власти были

существенно расширены в тех чувствительных для общества сферах, которые непосредственно касаются прав и свобод граждан. Неслучайно объектом острой критики Американского Союза в защиту гражданских свобод (АЗГС) стали такие положения закона, которые давали возможность спецслужбам серьезно нарушать *privacy* американских граждан. Например, АЗГС утверждает, что «ордера на использование определителей телефонных номеров сообщающихся абонентов «в любом месте Соединенных Штатов», аналогичны "бланкетному" ордеру (то есть такому, который не отвечает конституционному требованию о том, что ордер должен содержать "подробное описание места, подлежащего обыску, лиц или предметов, подлежащих аресту"), поскольку ордер, действующий на всей территории США, по определению не может содержать описание "места, подлежащего обыску". Судья издает ордер, а сотрудники правоохранительного ведомства сами вносят сведения о месте, где ордер будет исполняться. Это еще больше маргинализирует роль судьи. Правоохранительные ведомства получают эквивалент бланкетного ордера»[16]. Кроме того, естественную критику вызвала и новая норма закона, установившая возможность проведения осмотров и обысков без уведомления владельца помещения, то есть негласно.

Одним из конкретных шагов Правительства США по изменению системы государственного управления стало введение в 2003 г. новой структуры в исполнительной власти, подчиненной напрямую Президенту – Министерства национальной безопасности *(Department of Homeland Security)*, деятельность которого направлена на координацию усилий различных правоохранительных структур в сфере национальной безопасности и борьбы с терроризмом. Бюджет данной организации более 50 млрд долл. И количество сотрудников более 220 тыс. чел. (данные приведены на 2009 г.) в большой степени отражают значимость усилий администрации по выстраиванию целостной системы исполнительных органов, ведающих вопросами «внутренней безопасности»[17].

Весьма показательны в этом отношении и действия российской власти в ситуации критической угрозы терроризма. После захвата школы в г.Беслан в сентябре 2004 г. Президент РФ В.В. Путин выступил с инициативами об изменении некоторых структур власти. Стоит отметить, что это коснулось не только собственно правительства и исполнительной власти в целом, но и всей системы государственной власти. Так, по инициативе главы государства в РФ была существенно изменена избирательная система – изменения в законодательстве о выборах фактически отменили использование мажоритарной системы при формировании депутатского корпуса Государственной Думы РФ, был осуществлен переход к пропорциональной системе. Помимо этого были реализованы такие изменения, которые (будучи утверждены в разное время, но в целом после 2004 г.) сформировали совершенно новую «управляемую» ситуацию на выборах в нижнюю палату парламента: замена 5%-ного барьера для прохождения партий в парламент на 7%-ный; запрет на участие в выборах блоков и коалиций; отмена минимума активности избирателей, необходимого для признания выборов состоявшимися; отмена графы «против всех кандидатов» в избирательных бюллетенях; запрет перехода избранных депутатов во время работы парламента из одной фракции в другую. Все это в целом дало повод некоторым авторам для критики политического режима В.В. Путина как «режима персональной власти», «электорального авторитаризма» или «патронального президентства» [18].

Централизаторский импульс был придан процессу завершения выстраивания так называемой «вертикали власти», начавшемуся еще в 2000 г. введением института полномочных представителей Президента РФ в субъектах Федерации. Президент предложил, а парламент впоследствии поддержал его идеи об отмене прямых губернаторских выборов. Согласно новым нормам губернатор должен избираться не населением региона, а законодательным собранием (причем только после весьма непубличной процедуры согласования кандидатуры, представленной самим президентом). Необходимость таких изменений В.В. Путин мотивировал соображениями безопасности – террористическая угроза делает необходимой концентрацию власти и создание «единой административной системы, работающей как один организм»[19].

Кроме того, Президент РФ инициировал создание новой институции – Общественной палаты РФ (ОП). Она, по мнению Президента РФ, была призвана стать площадкой для широкого диалога, где могли бы быть представлены и подробно обсуждены гражданские инициативы. Кроме того, такая палата по замыслу должна стать местом проведения общественной экспертизы тех ключевых государственных решений, и, прежде всего, законопроектов, которые касаются перспектив развития всей страны, имеющих общенациональное значение. Парламентом РФ данная инициатива главы государства была поддержана и реализована путем принятия Федерального закона от 4 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации»[20]. После выборов Государственной думы пятого созыва в 2007 г. по новым избирательным правилам в парламенте оказались лишь 4 общенациональные политические партии. Таким образом, создание ОП можно рассматривать отчасти как некую компенсацию за сокращение политического спектра в парламенте (вопрос о том, функциональна или символична эта компенсация, является открытым). Реализация данной институциональной стратегии власти внешне выглядит как распределение уровней представительства интересов общества – для

крупных политических партий страны – избираемая по пропорциональной системе Госдума, а для непартийных общественных структур – ОП[21].

Среди собственно антитеррористических мер, предложенных президентом и затем реализованных в конкретных правовых нормах, стоит выделить формирование новой правовой и организационной базы для борьбы с терроризмом. В соответствии с Федеральным законом «О противодействии терроризму» и Указом Президента Российской Федерации «О мерах по противодействию терроризму», 10 марта 2006 г. был создан Национальный антитеррористический комитет. Для организации планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также для управления контртеррористическими операциями в составе Комитета образован Федеральный оперативный штаб. В субъектах Российской Федерации созданы собственные оперативные штабы (их возглавляют руководители территориальных органов безопасности), а в регионах – антитеррористические комиссии (руководство поручено главам региональных органов исполнительной власти). Объединив представителей 17 государственных структур, министерств и ведомств – в их числе ФСБ, ФСО, МВД, МЧС, Минздравсоцразвития, Минтранс России, Национальный антитеррористический комитет стал коллективным инструментом противодействия терроризму[22].

Таким образом, можно отметить определенные аналогии в реакции государственной власти в США и РФ на повышение угрозы терроризма – организационные решения, расширяющие полномочия исполнительной власти в сфере предупреждения террористической активности, локализации возможных последствий терактов, совершенствовании системы постоянного контроля такой активности на всей территории государства с широким привлечением ресурсов субъектов федеративного государства и координацией этих усилий на самом высоком уровне. С этой точки зрения логика действий власти вполне понятна и, может быть, даже стандартна, поскольку является живой реакцией на серьезные вызовы. Однако очевидное проявление дискреционных полномочий главой государства, встреченное позитивно обществом, осознающим необходимость подобных решений в сфере национальной безопасности, может быть распространено де-факто и на деятельность вновь сформированных антитеррористических структур, которые, руководствуясь своей главной целью, могут выходить из-под контроля представительных органов власти и даже суда. Об этом свидетельствует и опыт новейшей истории США, когда находившаяся у власти администрация проводила в жизнь такие законодательные и правоприменительные меры, которые угрожали ценностям конституционализма, запечатленным в Билле о правах (который является органической частью Конституции США). Например, как полагает известный российский правовед В.А. Власихин, «наиболее отвратительными с точки зрения идей и идеалов либерального конституционализма был период маккартистской “охоты за ведьмами” конца 1940 – начала 1950-х гг.», а также период президентства Р. Никсона, когда возможности уголовной юстиции также использовались в интересах текущей политики в сомнительно конституционных параметрах[23].

Важным моментом в повышении значимости применения дискреционных полномочий в современных демократических государствах Запада является то обстоятельство, что они возникают и используются не только «благодаря» кризисам, связанным с террористической угрозой. Есть несколько других важных оснований для такого рода решений глав государств и правительств. На некоторых из них обратила внимание социолог, профессор Колумбийского университета С. Санстейн. Так, по ее мнению, «усиление исполнительной власти часто объясняют непредвиденными обстоятельствами: реакцией на угрозы национальной безопасности или злоупотреблениями отдельных лидеров. Но есть и более глубинный процесс, который начался в 1980-е гг. с введением неолиберальных программ и вне зависимости от политического разделения на левых и правых. Это было частью структурного развития либерального государства. Такие структурные условия представляют собой еще более серьезную угрозу для будущего демократии»[24]. Среди причин возвышения исполнительной власти ею названы следующие:

1) определенные государственные агентства получают благодаря корпоративно-экономической глобализации больше власти (например, в случае США это – казначейство, федеральный резерв, офис торгового представителя и другие службы;

2) процессы, связанные с интеграцией национальных экономик в мировую корпоративную экономику – дерегуляция и приватизация – с одной стороны, лишали законодательные инстанции их наблюдательных полномочий, а с другой – усиливали исполнительную ветвь (это происходило за счет учреждения специальных комиссий по финансам, телекоммуникациям, торговой политике и другим ключевым составляющим новой экономики). Иными словами, наблюдательные функции, утраченные Конгрессом, перешли к специальным комиссиям, в которых в основном работали люди из соответствующих промышленных отраслей в частном секторе. Всё это вместе представляет собой комплекс теневых операций, находящихся в ведении исполнительной власти[25];

3) межправительственные связи, сосредоточенные в основном вокруг исполнительной власти, вышли далеко за пределы сфер глобальной безопасности и преступности (государство участвовало в создании мировой экономической системы, и это породило ряд новых типов трансграничного

взаимодействия, осуществляемого специальными правительственными агентствами);

4) крупнейшие регулирующие органы – прежде всего МВФ и ВТО, а также менее масштабные институты – ведут переговоры только с исполнительной властью;

5) важнейшей частью процесса дерегуляции, который характеризовал экономику после 1980-х гг., была приватизация функций, которые прежде были государственными (содержание тюрем и функции общественного благосостояния осуществляются частными компаниями; сейчас к этому добавился частный набор на контрактную военную службу, охватывающий даже театр военных действий в Ираке. В результате наблюдательные полномочия Конгресса США сократились, а роль исполнительной ветви, соответственно, возросла благодаря специальным комиссиям);

6) исполнительная власть в ряде сфер ориентировалась на глобальную корпоративную логику (показателен случай с корпорацией Dubai Ports World, которая благодаря своей экспансии получила бы контроль над несколькими крупнейшими портами США, если бы в 2005–2006 гг. ей удалось осуществить запланированное приобретение).

Все это свидетельствует не только о кризисе внутри системы власти в целом, дисбалансах механизмов «сдержек и противовесов», но и является, по мнению С. Санстейн, новой «фазой структурного развития внутри либерального государства», причиной которой стала «реализация принципов глобальной корпоративной экономики». Финансовый кризис 2007–2009 гг. дискредитировал эту неолиберальную модель развития, но она все еще оказывает свое влияние на внутренние дела государств. По-видимому, стоит ставить вопрос о природе и возможных масштабах этой проблемы в широком социально-политическом и социально-экономическом контексте.

Поскольку Россия на данный момент все еще придерживается этой либеральной доктрины в экономической политике, декларируя приверженность курсу на вступление в ВТО, реализуя ту же финансовую стратегию борьбы с кризисом, что и западные государства, вопрос о сохранении такого стиля принятия решений, при котором дискреционные полномочия широко используются, остается открытым. Сложность именно российской ситуации с изменением баланса ветвей власти состоит прежде всего в наличии своеобразного опыта взаимодействия ветвей власти, острых политических конфликтах, которые сопровождают процесс урегулирования политических противоречий, слабом гражданском контроле за действиями власти любого уровня. Для большинства западных демократических стран сама тенденция усиления исполнительной власти, использования дискреционных полномочий главами государств не может одновременно означать параллельный «упадок» институтов законодательной власти. На самом деле это более сложный процесс, чем может показаться на первый взгляд. Истинная функция представительных ассамблей сегодня – это не законодательство, а в первую очередь обсуждение наиболее значимых общественных вопросов («конгресс мнений»[26]), критика, а значит, и контроль исполнительной власти. Иначе говоря, парламент становится большим жюри нации, местом для обсуждений и согласования. При этом, говоря о законодательных функциях легислатуры, стоит отметить, что в некоторых странах ассамблеи действительно издают закон, в других они лишь машины для штампования законов. Кроме этого, остается также значительным влияние судебной власти (часто именуемой «неполитической»[27]), которая в целом ряде случаев может выступить сдерживающим фактором по отношению и к расширяющимся прерогативам исполнительной власти и в определенной мере стабилизировать положение представительной ветви власти. В конечном счете судебное решение на самом высоком уровне может либо закрепить сложившееся положение с использованием дискреционных полномочий, либо, наоборот, поставить надежный запрет на этом пути.

Примечания

1 Определение понятия «дискреция» (лат. discretio – решение по своему усмотрению) встречается в некоторых современных словарях и энциклопедиях. Дискреция (дискреционные полномочия, дискреционная власть) определяется как потенциальное (скрытое) полномочие должностного лица или органа государственной власти, проявляющееся, как правило, в силу умолчания закона (подзаконного акта). См.: Современный словарь иностранных слов. М., 1994. С. 205; Юридическая энциклопедия. М., 2000. С. 24.

2 http://www.megabook.ru/Article.asp?AID=629810. – 10.11.09.

3 В юридической литературе и практике постоянно обсуждаются вопросы правовой и административной реформ, компетенции Президента РФ. Хотя в публикациях не всегда употребляется термин «дискреция», тем не менее, затрагивается ее проблемное поле. Так, употребление понятий «скрытые полномочия», «государственное принуждение», «авторитарные элементы Конституции РФ», постановка и исследование соответствующих проблем вводит авторов, по существу, в проблематику дискреции. См.: *Колюшин Е.И.* Скрытые полномочия или захват власти? // Журн. рос. права. 2002. № 7; *Боброва Н.А.* Реформа власти и перспектива развития авторитарных элементов российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1; *Авакьян С.А., Арбузкин А.М., Аринин А.Н.* Федеральное вмешательство: концепция и проект федерального закона // Вестн. МГУ. Сер. 11. Право. 2000. № 6; *Барциц И.Н.* Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и система мер // Государство и право. 2001. № 5.

4 Обстоятельно данный сюжет разбирает профессор В.М. Капицын, обращаясь к опыту становления го-

сударственного права России и Германии в Новое и Новейшее время и в целом апеллируя к традиции континентальной системы права. См.: *Капицын В.М.* Государственная дискреция как проблема конституционного права// Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3.

[5] Более подробно об особенностях полупрезидентской системы и ее сущностных характеристиках см.: *Зазнаев О.И.* Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. Казань, 2006. С. 222–255.

[6] Цит. по: *Черкасов А.И.* Исполнительная власть в зарубежных странах: сравнительный анализ (Обзор) // Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование: Сб. статей и обзоров. М., 1995. С. 13.

[7] См.: *Маклаков В.В.* Эволюция статуса исполнительной власти в зарубежных конституциях // Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование. М., 1995. С. 62.

[8] См.: *Шлезингер А.* Циклы американской истории. М., 1992. С. 399–485. См.также: *Schlesinger A.* The Imperial Presidency. N. Y., 1974.

[9] *Савельев В.А.* Президент и принцип разделения властей: история и современность // США: экономика, политика, идеология. 1992. № 1. С. 46.

[10] См.: *Elgie R.* Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations // Political Studies Review. 2004. Vol. 2. P. 314–330.

[11] См.: *Керимов Д.А.* Парламентские представительства как средство контроля за исполнительной властью в Пятой Республике // Государство и право. 1992. № 7. С. 139–147.

[12] См.: Ст. 37 Конституции Франции // Франция: Конституция и законодательные акты. М., 1985.

[13] Атака террористов на башни Всемирного торгового центра в Нью-Йорке, а также здание Пентагона в Вашингтоне уже стала символом наступления новой эпохи в мировой политике. Хотя далеко не все придерживаются официальной трактовки этих событий и указывают на прямую заинтересованность администрации Дж.Буша-мл. в эскалации оборонной риторики, формировании соответствующих социальных ожиданий. См.: *Мейссан Т.* 11 сентября 2001 года. 2-е изд. М., 2003.

[14] Statement by the North Atlantic Council // http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm. – 15.11.09.

[15] Текст данного документа см.: http://www.politechbot.com/p-02714.html. – 15.12.09.

[16] Цит. по: *Власихин В.А.* «Патриотический акт»: юридический анализ // http://www.agentura.ru/dossier/usa/zakon-antiterror. – 10.10.2009.

[17] http://ru.wikipedia.org/wiki. – 20.10.09.

[18] См.: *Шимов Я.В.* Эпоха Владимира Путина и трансформация российской государственности // Неприкосновенный запас. 2008. № 1(57); *Хейл Г.* Президентский режим, революция и демократия // Pro et contra. 2008. № 1(40). С. 6–21; *Голосов Г.В.* Электоральный авторитаризм в России // Там же. С. 22–35.

[19] Выступление Президента РФ В.В. Путина на заседании Правительства РФ с участием глав региональных администраций. Москва. 13 сентября 2004 года // http://kremlin.ru/text/appears/2004/09/76651.shtml. – 16.10.09.

[20] Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» принят Государственной Думой 16 марта 2005 г., одобрен Советом Федерации 23 марта 2005 года (в редакции федеральных законов от 27.12.2005 № 195-ФЗ, от 30.06.2007 № 121-ФЗ) // http://www.oprf.ru/publications/documents/2. – 15.11.09.

[21] Подробнее см.: *Кузнецов И.И.* Политические проблемы и перспективы самоопределения Общественной палаты РФ // Политические проблемы современного общества: Сб. науч. статей каф. полит. наук Сарат. гос. ун-та. Саратов, 2009. Вып.10. С. 49–56.

[22] *Ильин Е.П.* О современной ситуации в сфере противодействия терроризму в России *(по материалам доклада на Третьей междунар. науч. конф. по проблемам безопасности и противодействия терроризму, г.Москва, МГУ, 27 октября 2007 г.)* // http://nak.fsb.ru/nac/structure.htm**.** – 15.10.09.

[23] Цит. по: *Власихин В.А.* Закон США о борьбе с терроризмом // Терроризм. Правовые аспекты борьбы. Нормативные и международные правовые акты с комментариями, научные статьи / Отв. ред. и рук. авт. коллектива И.Л. Трунов. М., 2005. С. 224–225.

[24] Цит. по: *Санстейн С.* Новая политика: исполнительная власть бросает вызов демократии // http://www.polit.ru/institutes/2009/07/15/politic.html. – 15.10.09.

[25] Особенно этим была известна комиссия по вопросам окружающей среды, образованная бывшим вице-президентом Р. Чейни: ее члены и их деятельность были официально засекречены. См.: http://www.polit.ru/institutes/2009/07/15/politic.html. – 15.10.09.

[26] Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 1996. С. 530–531.

[27] Политическими властями в американской политологии и конституционном праве называют законодательную и исполнительную власти, тем самым дистанцируя от них власть судебную, которая считается и почитается как «неполитическая», независимая от двух других, ветвь власти государства.