

*На правах рукописи*

**ГОРДИЕНКО Светлана Владимировна**

**ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА В РОССИИ, США, ФРАНЦИИ:  
КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ И  
ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРАКТИКА  
(СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ)**

Специальность 23.00.02 - Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

**АВТОРЕФЕРАТ**  
**диссертации на соискание ученой степени**  
**кандидата политических наук**



**Москва - 2004**

Диссертация выполнена на кафедре политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

**Научный руководитель:** доктор политических наук, доцент  
**Морозова Елена Георгиевна**

**Официальные оппоненты:** доктор исторических наук, профессор  
**Сулемов Владимир Александрович**

кандидат политических наук, доцент  
**Лукьянович Николай Васильевич**

**Ведущая организация:** **Государственный университет  
управления**

Защита состоится 15 июня 2004 г. в \_\_\_\_\_ часов на заседании диссертационного совета Д-502.006.12 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119 606, Москва, пр. Вернадского, 84, II учебный корпус, ауд. \_\_\_\_\_

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (I учебный корпус).

Автореферат разослан \_\_\_\_\_ мая 2004 г.

**Ученый секретарь**  
**диссертационного совета**  **А.С. Фалина**

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

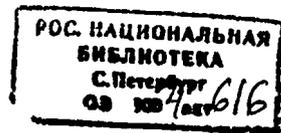
Актуальность темы исследования. Принципиально новый для России институт президентства был введен в 1991 г. в контексте кризиса советской политической системы, завершившегося распадом государства, изменением отношений собственности, созданием новых политических и административных институтов. Конституционное оформление российского института, президентства является, в значительной степени, результатом заимствования зарубежного институционального опыта. Однако речь не идет о простом перенесении на российскую почву готовой демократической формы со всеми ее особенностями. Институт президентства в РФ - особый вариант президентской власти, представляющий собой политическую надстройку над всеми ветвями власти, обеспечивающий взаимодействие между ними, выступающий верховным арбитром и гарантом конституции.

Подобная организация высшей политической власти в определенной мере диссонирует с общепринятыми стандартами. Но при этом она вполне адекватна российской исторической норме, сложившемуся типу общественно-государственных отношений, традиционному сознанию общества. Не случайно, социологические исследования демонстрируют неизменное лидерство института президентства среди других институтов государственной власти: проведенный в начале 2004 г. фондом «Общественное мнение» опрос, дал следующие результаты: доверяют администрации президента - 29% опрошенных, правительству - 14%, местным администрациям - 12%, региональным администрациям - 11%, СФ РФ - 6%, ГД РФ - 5%, полномочным представителям - 3%, региональным законодательным органам - 3% респондентов<sup>1</sup>.

Несомненную общественно-политическую и научную актуальность представляет, поэтому, изучение специфики российского президентства, требующее, в свою очередь, компаративного подхода, систематизации знаний о зарубежных системах с сильной президентской властью. Это, прежде всего, США и Пятая республика во Франции.

Роль президентства как центрального института политико-административной системы России возрастает по мере углубления проводимых в стране модернизационных реформ, нуждающихся для своего

<sup>1</sup> См.: Фонд «Общественное мнение». Рейтинги институтов власти. Опрос от 12.02.2004. <http://www.fom.ru>.



осуществления в постоянных и целенаправленных усилиях со стороны высшей государственной власти. Российская модель демократического транзита требует стратегически и тактически сильного президентства, способного не только провести радикальную модернизацию, но и нейтрализовать деструктивные процессы в обществе, быть реальным гарантом демократических прав и свобод граждан.

В данном контексте обращает на себя внимание значительный разрыв между рейтингами структур, входящих в институт президентства, и рейтингом самого президента РФ, которого на выборах 14 марта 2004 г. поддержали 71,22% участвовавших в голосовании избирателей. В этой связи актуальной научной проблемой становится исследование сущности и политико-административных практик института президентства в республиках президентского типа, выявление возможностей дальнейшей эффективизации его функционирования.

### **Степень научной разработанности проблемы.**

Исследованием института президентства первыми в нашей стране занялись праведы. В работах Н.А. Сахарова, М.В. Баглая, Л.А. Окунькова, В.Е. Чиркина, Ю. Дмитриева, В.И. Каинова, Б.А. Мальбаева, А.М. Осавелюка и других авторов обстоятельно рассмотрены конституционный статус и предназначение президента в политической системе, полномочия президентов в республиках как парламентского, так и президентского типов, особенности взаимоотношения президентов с органами государственной власти, госаппаратом<sup>1</sup>.

Из политологических трудов, посвященных проблеме президентства, наибольший интерес представляют публикации В.Б. Кувалдина, О.В. Га-

<sup>1</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1997; Дмитриев Ю. Президентство в России как реликт монархической власти // Право и жизнь, 1999. № 20; Каинов В.И. Президентская республика как форма правления. Автореферат канд. юр. наук. СПб., 1995; Майльбаев Б.А. Понятие «институт президентства»: теоретико-правовой анализ // Право и политика, 2001. № 7; Окуньков Л. Президент Российской Федерации. М., 1996; Окуньков Л.А. Правительство и Президент (грани взаимодействия) // Журнал российского права, 1997. № 9; Окуньков Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. 2001. № 2; Осавелюк А.М. Исполнительная власть: глава государства и правительство // Конституционное (государственное право) зарубежных стран. ОИВ ред. проф. Б.А.Страшун. В 4 т. Том 1. М., 2000; Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994; Чиркин В.Е.. Основы сравнительного государственоведения. М., 1997 и др.

ман, И. Марино, Е.Б. Зюзиной, М.В. Трэгубова, А.В. Кынева и др.<sup>1</sup> В работах указанных исследователей проанализированы общие проблемы функционирования института президентства: исторические и политические аспекты, социокультурные основания становления института президентства, политическая практика президентов, особенности института президентства в России.

Среди отечественных специалистов, изучавших проблемы функционирования института президентства (в том числе и входящих в него структур - администрации, вспомогательных органов при президенте), можно выделить А. Автономова, Л.В. Бадовского, В.Н. Суворова, Э. Ожиганова и др.<sup>2</sup>. Ими был поставлен вопрос о реальной роли президента в системе исполнительной власти, особенностях взаимодействия главы государства с правительством, механизмах повышения эффективности этого взаимодействия.

Наиболее обстоятельно в отечественной литературе представлены исследования ученых, занимающихся институтом президентства в зарубежных странах. Э.Я. Иванян, А.Ш. Арутюнян, А.Ф. Алиев, М.А. Крутоголов, М.С. Танцура, М.Ц. Арзаканян и многие другие авторы весьма обстоятельно исследовали различные аспекты становления и эволюции пре-

<sup>1</sup> Гаман О.В. Президентство как политическое лидерство // Политико-административное управление. М., 2004; Зюзина Е.Б. Институт Президентства в США и России. Автореферат дис. канд. политич. наук. Воронеж, 2002; Кувалдин В.Б. Президентская и парламентская республика как формы демократического транзита // Политические исследования, 1998. № 5; Кынев А.В. Институт президентства в странах Центральной и Восточной Европы как индикатор процесса политической трансформации // Политические исследования, 2002. № 2; Марино И. Президент РФ: сравнительный анализ с моделями США и Франции // Актуальные проблемы социологии, экономики и политологии на исходе 20 века. М., 1999; Трэгубое М.В. Институт президентской власти в системе «сдержек и противовесов» (аспект рационального выбора) // Рациональный выбор в политике и управлении. СПб., 1998 и др.

<sup>2</sup> Лужков Ю.М. Путь к эффективному государству: План преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации. М., 2002; Ожиганов Э. Институционализация отношений между органами исполнительной и представительной властей и политический режим в Российской Федерации // Президент-Праинтельспю Исполнительная власть: Российская модель. М., 1997; Сахаров Н.А. Соотношение полномочий между Президентом РФ и Правительством РФ: правовые нормы и практика российской государственности // Президент - правительство - исполнительная власть. Российская модель. М., 1997; Суворов В.Н. Институт Президентства: Российская конституционная модель и зарубежный опыт // Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование. М., 1992.

зидентской власти в США и во Франции, институциональные характеристики президентских систем, источники формирования президентской власти, роль президента как общенационального лидера и ряд других аспектов функционирования президентской власти<sup>1</sup>. Большую значимость для подготовки диссертации имели труды зарубежных исследователей института президентства<sup>2</sup>.

Анализ степени научной разработанности проблемы показывает недостаток политологических трудов по вопросам формирования и функционирования института президентства. Наличие внушительного объема научной литературы по исследуемой проблеме не снимает необходимости дальнейшего сравнительного изучения вопросов, связанных со становлением и функционированием института президентства в таких республиках президентского типа как Россия, США и Франция.

**Основная гипотеза исследования** состоит в предположении о том, что, реализуя синтез зарубежных политико-правовых форм и национального политического содержания, институт президентства в России приобретает гибридные по своей сути качества. При этом институт российского президентства адекватен не только ситуации, его породившей, но и более

<sup>1</sup> Алиев А.Ф. Президент в президентской республике (на примере США). М., 1999; Арзаканян М.Ц. Генерал де Голль на пути к власти. М., 2001; Арутюнян А.Ш. Президент в президентской республике. М., 1997; Иванов Р.Ф. Президентство в США. М. 1991; Иваняп Э.Я. Президентская власть в США //США и Канада: Экономика. Политика. Идеология. 1999. № 2; Керимов А.Д. О своеобразии государственной системы современной Франции //Государство и право, 2001, № 1; Крутоголов М.А. Президент Французской республики. Правовое положение. М., 1980; Танцура М.С. Парламент и Президент Французской Республики // Молодой международник: Альманах. 2000, вып.1; Черниловский З.М. Институт президентуры в свете исторического опыта. // Советское государство и право. 1991. №6 и др.

<sup>2</sup> Гримо Ж. Организация административной власти во Франции. М., 1994; Нойштадт Р. Президентская власть и нынешние президенты. М., 1997; Пак Санг Нам Президент и исполнительная власть: Проблемы взаимодействия //Свободная мысль, 2001; Холмс С. Сверхпрезидентство и его проблемы //Конституционное право: восточноевропейское обозрение. Осень 1993/Зима 1994; Шнайдер Э. Политическая система Российской Федерации. М., 2002; Albertini J-B. La deconcentration. P. 1997; Bernard P. Le préfet de la République. P. 1992; Corwin E. The President: Office and Power. N.-Y., 1957; Davis J.W. The American Presidency. Westport (Conn.), L., 1995; Duverger M. La monarchie républicaine. P., 1972; Rossiter C. The American Presidency. N.-Y., 1956; Schlesinger A. Imperial Presidency. N.-Y., 1972; Stevens A. The Government and Politics of France. Houndmills, Basingstoke and London. 1996 etc.

длительной перспективе, ибо он увязывает сильную центральную власть с задачами демократизации и модернизации страны.

Природа института президентства не может быть понята вне мета-конституционной, т.е. не вытекающей непосредственно из конституционных норм, власти президента. При этом политико-административные практики института президентства, функционирование президентского «модуля управления», модели взаимодействия президента с правительством, характеризуются наличием не только национально-особенных и специфических черт, но и определенной наднациональной общностью, позволяющей говорить о феноменологии института президентства в республиках президентского типа.

**Основная цель исследования** состоит в том, чтобы осуществить сравнительно-политологический анализ концептуальных основ и политико-административной практики института президентства в России, США и Франции и на этой основе определить как специфику российского президентства, так и общие для республик президентского типа параметры функционирования этого института.

Для достижения поставленной цели предусматривается решение следующих задач:

- охарактеризовать понятийный аппарат и дать анализ ряда концепций, используемых для изучения института президентства в республиках президентского типа;
- провести сравнительно-исторический анализ институционализации президентской власти и выявить на фоне американско-французского опыта национально-специфические черты российской модели;
- изучить системы функционирования администрации президента в России, США и Франции;
- выявить роль и функции «политических назначенцев» президента в контексте укрепления его власти на местах;
- обобщить зарубежный опыт политико-административных отношений президента и правительства;
- рассмотреть проблемы взаимодействия президента и правительства в Российской Федерации.

**Объектом исследования** выступает институт президентства в республиках президентского типа, понимаемый как институт главы государства, избираемого на определенный срок всеобщим голосованием.

**Предметом исследования** являются основные концепции института президентства, политико-административные реалии функционирования важнейших элементов механизма президентской власти в России, США и Франции, выявление особенностей и специфики института президентства в РФ.

**Теоретическая основа исследования** представлена классическими концепциями разделения властей, «сдержек и противовесов» (Дж. Локк и Ш.-Л. Монтескье)<sup>1</sup>, теориями модернизации (Ш. Эйзенштадт, С. Хантингтон), демократического транзита, неоинституционализма (Р. Патнэм, П. Димаджио, У. Пауэлл, Д. Норт, Ю. Мельвиль)<sup>2</sup>.

В качестве теоретической основы использовались общеизвестные классификации государств с республиканской формой правления (республики парламентские, президентские и президентско-парламентские или полупрезидентские), анализируемые в работах таких исследователей как М. Дюверже, Р. Даль, Н.А. Сахаров и др. Использовались труды известных зарубежных теоретиков М. Шугарта и Дж. Кэри, А. Лейпхарта, детально разрабатывавших критерии президентского режима<sup>3</sup>. Теоретически значимыми представляются концепция «президенциализма», предложенная Х. Линцем и С. Мейнуарингом<sup>4</sup>, а также позиция авторитетного отечествен-

<sup>1</sup> Локк Дж. Два трактата о правлении // Сочинения. Т.3. М., 1955; Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955.

<sup>2</sup> Мельвиль А.Ю. Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процедурного подходов к демократическим транзитам // Полис, 1998, № 2; Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997; Патнэм Р. Чтобы демократия сработала: Гражданские традиции в современной Италии. М., 1996; Эйзенштадт Ш. Революция и преобразование обществ. Сравнительное изучение цивилизаций. М., 1999; Huntington S.Ph. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. University of Oklahoma Press, 1991; The new institutionalism in organizational analysis. DiMaggio P., Powell W.W. (eds.). Chicago, L., 1991 и др.

<sup>3</sup> Даль Р. О демократии. М., 2000; Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. М., 1997; Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994; Шугарт М.С., Кэри Дж.М. Президентские системы // Современная сравнительная политология. М., 1997; Duverger M. A New Political System Model: Semi-Presidential Government // European Journal of Political Research, 1980, vol.8 и др.

<sup>4</sup> Linz, J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? // Linz, J. and Valenzuela, A. (eds) The Failure of Presidential Democracy. Baltimore, London, 1994; Mainwaring S., Shugart M. and Linz J. 1997. Presidentialism and Democracy. A Critical Appraisal // Comparative Politics, vol. 29, № 4.

ного исследователя Л.И. Соловьева по проблемам институционального дизайна российской власти<sup>1</sup>.

**Методологическая основа исследования** представлена, прежде всего, положением о продуктивности сочетания изучения формально-юридических аспектов президентства со сравнительно-политологическим анализом реалий его функционирования. Чисто нормативистский подход не объясняет особенностей данного института, опирающегося на широкие возможности мстаконституционных рычагов власти.

Значительным методологическим подспорьем диссертанту послужили выводы известного российского ученого А.Н. Медушевского о форме правления и типе политического режима в России, а также концепт президентского «модуля управления», разработанный правоведами А. Автономовым, Д. Бадовским, А. Богатуровым и др<sup>3</sup>

Методологическую важность для проведения сравнительного анализа института президентства имеет концепция государственности, разработанная выдающимся русским философом И.А. Ильиным, утверждавшим, что каждому народу присуща «своя, особая, индивидуальная государственная форма и конституция, соответствующая ему, и только ему... Слепое заимствование и подражание нелепо, опасно и может стать гибельным»<sup>4</sup>.

**Методы исследования.** Диссертантом широко использовался сравнительно-политологический метод, что обусловлено, прежде всего, традициями политологической компаративистики, которая с начала прошлого века описывает основные политические институты ведущих стран мира. Диссертант в своем исследовании стремился выйти за рамки формально-легалистской методологии и приблизиться к сравнительному изучению практических проблем государственного управления в России, США и Франции. Значительную помощь в работе оказал также структурно-функциональный подход Алмонда и Истопа, согласно которому могут сравниваться самые разные, даже контрастные политические, политико-

<sup>1</sup> Соловьёв Л.И. Институциональный дизайн российской власти: исторический римейк или матрица распада? //Общественные науки и современность, 2004. № 1.

Медушевский Л.И. Российская конституция в мировом политическом процессе //Мир России, 2003. №3.

<sup>3</sup> См.: Лужков Ю.М. Пути к эффективному государству. М., 2002.

Ильин Н.А. Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. Статьи 1948-1954 гг. В 2 т. Т. I. М., 1992. С. 42.

административные системы, ибо любая из систем есть механизм властного распределения дефицитных ресурсов.

Одним из базовых стал также институциональный метод анализа, в соответствии с которым институт трактуется как совокупность не только структур и законодательных установлений, представляющих собой рамки, арену политической деятельности, но и принятых норм и правил игры.

**Эмпирическая база исследования** представлена официальными документами органов государственной власти, результатами сравнительных политологических и юридических исследований, данными социологических опросов, интервью с ответственными работниками администрации президента РФ, полномочными представителями президента РФ в федеральных округах, членами правительства РФ, другими публикациями в научной и общественно-политической периодике<sup>2</sup>.

Особую группу эмпирических источников составляют мемуары политических и государственных деятелей, работников госаппарата<sup>3</sup>.

Широко использовался и такой канал получения оперативной информации (прежде всего, по проблеме административного реформирования в РФ), как интернет-сайты ведущих институтов государственной власти и управления<sup>4</sup>.

### **Основные положения, выносимые на защиту.**

**1.** Под «институтом» современная социальная наука понимает упорядоченные и формализованные отношения, а под «институционализаци-

<sup>1</sup> Almond W. Introduction. A Functional Approach to Comparative Politics // The Politics of Developing Areas. Almond W. and Coleman S. (eds.). Princeton. 1960; Easton D. The Political System: Inquiry into the State of Political Science. N.-Y., 1953.

<sup>2</sup> Интервью с Д. Медведевым ИТАР-ТАСС. 25.03.2004 22:16 | lenta.ru; Интервью с И. Хакамадой. Тотальная бюрократия // Российский аналитический журнал для деловых людей, 2003. N 36; Интервью с Л. Драчевским. Хочу держаться подальше от политики // Независимая газета, 26.10.2000; Интервью с Г. Полтавченко. Я - инструмент в р>ках Президента // Независимая газета, 22.02.2003 и др.

<sup>3</sup> Гайдар Е.Т. Дни поражений и побед. М., 1996; Голль Ш. де. Мемуары надежд. 1958 - 1962. М., 2000; Ельцин Б.Н. Записки президента. М., 1994; Ельцин Б.Н. Президентский марафон: размышления, воспоминания, впечатления. М., 2000; Жискара д'Эстен В. Власть и жизнь. Мемуары. М., 1993; Никсон Р. На арене. Воспоминания о победах, поражениях и возрождении. М., 1992; Путин В.В. От первого лица: разговоры с Владимиром Путиным. М., 2000; Рузвельт Ф.Д. Беседы у камина. М., 2003; Филатов С.А. Совершенно не секретно. М., 2000; и др.

<sup>4</sup> См.: <http://www.gov.ru>; <http://www.president.kremlin.ru>; <http://www.government.ru>; <http://pravitelstvo.gov.ru>; <http://Avhitchose.gov>; <http://www.france.com>.

ей» - превращение какого-либо явления в организованное учреждение, упорядоченный процесс с определенной структурой отношений, иерархией власти и т.п. Большинство исследователей сегодня изучают не только «жесткий» компонент институтов (структуры, законодательство), но и «мягкий», включающий неписанные нормы, образцы поведения, ценностные системы. Именно такой подход позволяет лучше понять природу институционального порядка в постсоветской России, осмыслить историческую и политико-культурную обусловленность быстрого укоренения института президентства в РФ.

2. Институт президентства в республиках президентского типа включает в себя, кроме выборности и конституционного обоснования, высшее положение президента как должностного лица в государстве, наделенного необходимыми полномочиями, главенствующее положение его института, включающего такие компоненты как аппарат президента, корпус «политических назначенцев», структуры исполнительной власти и др.

Концептуальные основы анализа института президентства выявляются также через определение понятий «президентская республика», «полупрезидентская республика», «президенциализм». Для целей политологического анализа важное значение имеет понимание того, что конкретная формула президентства определяется политической зрелостью общества, наличием или отсутствием демократических традиций, взаимоотношениями исполнительной и законодательной власти.

3. Концептуализация природы института президентства в России предполагает анализ трех обсуждаемых научной общественностью позиций: а) в России существует смешанная (полупрезидентская) форма правления, ближайшим аналогом которой выступает режим Пятой республики во Франции; б) форма правления в России наиболее близка президентской модели США; в) российская формула высшей политической власти может быть охарактеризована как «сверхпрезидентство». По мнению диссертанта, российский президент совмещает прерогативы американского и французского президентов, не имея при этом никаких существенных ограничений своей власти. Поэтому российская модель, по сравнению с французской и американской, менее равновесна и менее соответствует принципам разделения властей, «сдержек и противовесов».

В России сложилась гибридная, адекватная переходному периоду модель президентства. Вектор ее демократической эволюции будет в зна-

чительной степени зависеть от трансформаций внутри тех структур, которые и составляют собственно институт президентства.

4. Функционирование института президентства в республиках президентского типа требует формирования особой системы структур и механизмов, составляющих так называемый президентский «модуль управления». В его состав входит, прежде всего, администрация президента. Особенностью американской администрации является строгое следование принципу партийно-политической лояльности, а также функционирование по «круговой», «пирамидальной» и «смешанной» моделям. Спецификой Франции является «зауженная» трактовка понятия администрации, которая в точности отражает политическую волю главы государства. Функционирование администрации в качестве рабочего органа президента РФ подтверждено Конституцией РФ, в качестве государственного органа - указами президента РФ. Политико-административная практика показывает, что данная структура играет первостепенную роль в государственном управлении.

5. Важное звено президентского «модуля управления» составляют также «политические назначенцы» президента. Таковыми, в частности, являются полномочные представители президента РФ в федеральных округах. За время существования институт полпредов доказал свою востребованность и политическую жизнеспособность. В то же время на эффективности их функционирования негативно сказывается неопределенность статуса, неразграниченность полномочий и соподчиненности в рамках президентского «модуля управления». Полпредов сегодня классифицируют по профессиональному происхождению («генералитет спецслужб»; «генералитет ординарный»; «штатские»), методам управления и особенностям выполнения возложенных на них функций («генерал-губернаторы», «политические менеджеры», «дипломаты»).

6. Огромную роль в механизме государственной власти республик президентского типа играет правительство (или орган его заменяющий). Французское правительство имеет собственное конституционное основание и политическую легитимность. Выделяются три модели взаимоотношений между французскими президентами и премьерами: «сбординации», «соперничества» и «оппонирования». В США президент являясь главой правительства, лично несет ответственность за действия высшей исполнительной власти. Кабинет США не упоминается в конституции, а его реальная роль определяется в зависимости от личных методов управ-

ления, присущих разным президентам. В этой связи можно говорить о «систематической» и «спорадической» моделях взаимодействия президента и кабинета.

7. Существовавшие в течение последнего десятилетия отношения президентской и исполнительной власти в РФ представляются противоречивыми. Правительство РФ только формально является самостоятельным конституционным органом, несущим ответственность за работу единой системы исполнительной власти. На практике оно оказывается элементом даже не механизма президентской власти, а президентского «модуля >правления», исполнителем воли президента. Поскольку вся политико-административная система замыкается на президенте РФ и лишена реальных противовесов в лице самостоятельных законодательной, судебной властей, защищенного «системой заслуг» чиновничества, она не обладает достаточной устойчивостью и стабильностью.

**Основные результаты исследования, полученные лично диссертантом, и их научная новизна:**

1. Предложен исследовательский подход, в соответствии с которым в фокусе политологического анализа находятся две несущие конструкции института президентства: публично-политические ресурсы президентства и президентский «модуль управления», являющиеся главной опорой президентской власти. В западных странах институт президентства активно опирается на публично-политический ресурс. В России, наряду с набирающим силу публично-политическим ресурсом, наиболее действенным остается пока что административный источник президентской власти.

2. Обоснован объективный характер усиления института президентства в РФ. Тенденция усиления исполнительной власти, характерная практически для всех демократических систем XX века, обнаруживает тем более сильное влияние в России. Без сильной президентской власти, в условиях недостаточной развитости гражданского общества невозможно решать сложные модернизационные задачи, сохраняя при этом целостность государства, общедемократический вектор развития и эффективную управляемость такой территориально протяженной, этнически и культурно терогенной страны, как Россия.

3. Вопреки устоявшимся представлениям о сугубо «рабочем» предназначении администрации президента, установлено, что в практике рес-п) блик президентского типа данная структура всегда играет роль государственного органа, обеспечивающего деятельность президента и осуществ-

ляющего контроль за исполнением его решений. Определенное дублирование функций администрации и правительства может иметь позитивное значение, способствуя разработке альтернативных подходов и решений, позволяющих президенту выбирать наиболее оптимальные из них.

4. Осуществлен анализ деятельности полномочных представителей президента в федеральных округах РФ. Отмечено, что большинство полпредов функционируют сегодня в роли чисто технического инструмента президента. В то же время функциональный аналог российского полпреда - французский префект - является политической фигурой, способствующей укреплению государственного единства и престижа центральной власти. Соответствующее изменение формата функционирования, четкое правовое регулирование статуса полпредов будет повышать не только их собственный административный и политический вес, но и укреплять доверие граждан к институту президентства в целом.

5. На основе сравнительного исследования взаимодействия президента и правительства в республиках президентского типа установлено, что правительство может быть как механизмом реализации президентской власти, так и самостоятельным институтом. Что касается ситуации в РФ, то анализ показывает необходимость разделения стратегической и тактической составляющих в сфере исполнительной власти между президентом и правительством. Это разгрузит институт президентства от выполнения рутинных управленческих функций и усилит ответственность правительства за реализацию своих конституционных полномочий. Эффективность функционирования института президентства обеспечивается сохранением в президентском «модуле управления» силового блока правительства и других структур, непосредственно работающих на реализацию президентских функций.

6. Обосновано положение о том, что гибридный характер российского президентства может сохраниться и в будущем. Односторонняя американизация, проявившаяся в ходе нынешней административной реформы, имеет свои ограничители. Сочетание американской и французской моделей, актуализация отечественных традиций придает функционированию института президентства большую гибкость, способствует укреплению и стабилизации сугубо российской формулы организации высшей политической власти. Эффективность нового для России института, усиление демократического вектора его эволюции будут также зависеть от более активного использования публично-политического ресурса президентской вла-

сти, повышения значимости правовых и политических методов управления.

**Теоретическая значимость результатов исследования** заключается в том, что его выводы и предложения могут быть использованы для дальнейшей разработки концепции президентской власти в России, углубленного осмысления сущности и особенностей институционализации президентства, выявления национально-особенных и специфических черт функционирования механизмов и «модулей управления» института президентства. Осуществление сравнительного анализа института президентства не только укрепляет позиции отечественной компаративистики, но и придает импульс политологическому изучению проблем институционального оформления политического процесса, функционирования государственных структур, от эффективности которых в решающей степени зависит как настоящее, так и будущее нашей страны.

**Практическая значимость исследования** заключается в том, что основные результаты и выводы диссертации могут найти применение при чтении курсов по политологии, политико-административному управлению, спецкурса «Институт президентства: зарубежный и отечественный опыт». Материалы исследования могут быть востребованы администрацией президента РФ, сотрудниками аппаратов полномочных представителей президента РФ в федеральных округах, работниками структур исполнительной власти.

**Апробация работы.** Основные положения и выводы диссертации докладывались и обсуждались в ходе всероссийской научно-практической конференции «Государство, право и управление» (ГУУ, 22 апреля 2003 г.); конференции «Россия: Общество, экономика, место в современном мире» (ИНИОН РАН, 30-31 октября 2003 г.); конференции «Реформы в России: проблемы и перспективы» (РАГС, 20 ноября 2003г.); конференция «Россия: приоритеты выборов и выбор приоритетов» (ИНИОН РАН, 21 ноября 2003 г.); политологических чтениях на тему: «Институт президентства в Российской Федерации» (РАГС, 2 апреля 2004 г.). Диссертация была рассмотрена и одобрена в ходе обсуждения на проблемной группе кафедры политологии и политического управления. Результаты исследования отражены также в публикациях диссертанта.

**Структура и объем работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, приложений и списка использованной литературы.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

**Во введении** обоснована актуальность темы, проанализирована степень научной разработанности проблемы, изложены цель и задачи работы, определены объект, предмет и основная рабочая гипотеза исследования, сформулированы вынесенные на защиту положения, выявлены научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации.

В первой главе диссертации - **«Институт президентства: концептуальный и сравнительно-исторический контекст анализа»** - проанализированы концептуальные основы института президентства, исследованы особенности институционализации президентской власти в России, США и Франции.

В главе анализируется понятийный аппарат института президентства. Раскрывается содержание понятия «президент» и связанных с ним терминов «президентская республика», «полупрезидентская республика», «президентализм». Рассматриваются важнейшие концепции, применяемые для анализа института президентства. Исторический подход позволяет увидеть эволюцию понятия «президент» - от главы римской экстраординарной магистратуры до понимания президента как главы государства, символа всей нации. Несмотря на то, что институт президентства возник как альтернатива институту монарха, между этими институтами есть и общие черты. Это особенно характерно для России, где синкретизм власти входит в традиционный комплекс российских политических институтов. Традиционно самодержавная власть была единой и неделимой, качественно однородной и, по сути, единственной. Фигура царя воспринималась как священная и непогрешимая. Эти черты в какой-то степени распространились и на современный институт президентства в России.

Говоря о сходствах и различиях между моделями президентской власти в президентских и полупрезидентских республиках, диссертант отмечает, что в президентской республике глава государства является одновременно главой правительства, в полупрезидентской - он таковым не является и формально не должен возглавлять исполнительную власть. В то же время в республиках обоого типа существует выборность главы государства всеобщим голосованием и наделение президента широкими полномочиями по управлению страной. Это, по мнению диссертанта, позволяет объединить президентские и полупрезидентские республики понятием «республики президентского типа».

Изучая различные трактовки института президентства, диссертант выявляет особенности его политологической интерпретации. Институт президентства занимает главенствующее положение в осуществлении политики государства в силу ряда присущих ему характеристик: выборность главы государства, высшее положение президента как главы государства и др. Институт президентства опирается на два вида ресурсов: публично-политические и политико-административные. В России в большей степени развит политико-административный ресурс, получивший в современной политологии название президентского «модуля управления». Для полноты теоретического анализа институт президентства охарактеризован по линии правовой институт - социальный институт - государственный институт - политический институт. В качестве политического института президентство включает в себя политические отношения и выполняет политические функции.

Институционализация президентства в России идет по пути укрепления вертикали власти во главе с президентом. В этом заключается специфика российского института президентства, который был заимствован из зарубежного опыта, но отлично укоренился в российских условиях. В России институт президентства всегда был достаточно популярной идеей, россияне всегда выступали за персонифицированную власть. В своем большинстве российская политическая элита также склоняется к президентской модели и поддерживает идею сильной центральной власти. Привнесенный извне институт президентства наполнился российским содержанием: демократические формы переплелись с обычаями, традициями, культурой, существующими в обществе неформальными нормами и правилами. Поэтому президентство в России имеет гибридный характер, сочетая элементы американской и французской моделей, а также черты российской конституционной монархии.

Проводя сравнительно-исторический анализ конституционных норм и практик функционирования института президентства в России, США и Франции, диссертант подчеркивает, что во Франции и США ветви власти не равны, но ни одна из них не подавляет другую. В основу системы государственной власти в США заложен принцип «сдержек и противовесов», позволяющий сводить к минимуму конфликты между законодательной и судебной властью. Во Франции президент как бы возвышается «над ветвями власти», но там тоже нет доминирования одной ветви власти над другой. В России же исполнительная власть в центре и на местах явно доминирует.

нирует над остальными. В РФ президентская власть не встроена в систему разделения властей. По отношению к ветвям власти власть президента представляется не дополнительной «ветвью», а «кроной», покрывающей «ветви» власти, возвышающейся над ними. Это в какой-то мере обусловлено состоянием современного российского общества, а также исторической спецификой, стремлением к централизации: «...Россия с самого начала создавалась как суперцентрализованное государство. Это заложено в ее генетическом коде, в традициях, в менталитете людей»<sup>1</sup>.

Во второй главе диссертации - «**Президентский «модуль управления» как политике - административная реальность**» - рассмотрены конкретные структуры и механизмы, составляющие так называемый президентский «модуль управления» и служащие реализации президентской власти, проведен сравнительный анализ функционирования администрации президента в президентских и полупрезидентских республиках, проанализировано значение «политических назначенцев» в контексте укрепления власти президента на местах.

Диссертант отмечает, что спецификой США является преимущественно широкая трактовка понятия «администрация президента», понимаемой как система органов исполнительной власти. В узком же смысле под администрацией президента понимают Исполнительное управление президента и, прежде всего, аппарат Белого дома, непосредственно взаимодействующий с главой государства. Особенностью американской администрации является то, что при ее формировании используется сочетание двух принципов - партийно-политической лояльности президенту и квалификации кандидатов. Американский президент выступает как менеджер своего аппарата, организующий работу сотрудников по принципу «единой команды». Политологи выделяют три основные модели организации президентами своего окружения: «круговую», «пирамидальную» и «смешанную». У каждой из моделей есть свои достоинства и недостатки. При «круговой» модели глава государства получает информацию по интересующей его проблеме от нескольких советников. При этом он имеет возможность сравнить альтернативные точки зрения и выбрать оптимальный вариант решения проблемы. Однако при этом он тратит слишком много времени на решение второстепенных вопросов и не уделяет должного внимания глобальным вопросам. При «пирамидальной» модели информация поступает от нижестоящих инстанций к вышестоящим до руководителя

<sup>1</sup> Путин В. В. От первого лица / Путин В. В. и другие. М., 2000. С. 167.

администрации президента, который непосредственно вступает в контакт с президентом. У главы государства освобождается время для решения стратегических задач, но он получает отфильтрованную информацию, представляющую только одну точку зрения на решение проблемы. Эффективность функционирования администрации президента повышается при использовании «смешанной» модели, сочетающей в себе достоинства двух предыдущих моделей. При этом достигается определенная централизация и президент поддерживает постоянную связь не с одним, а с несколькими советниками. Представляется целесообразным учесть опыт организации работы американской администрации для повышения эффективности функционирования администрации президента в России, не поступаясь при этом оправдавшими себя отечественными традициями.

Особенностью французской администрации, по мнению диссертанта, является ее преимущественно узкая трактовка. Деятельность администрации в точности отражает волю и намерения президента. Глава государства определяет структуру своего аппарата, назначает и увольняет сотрудников, распределяет полномочия между ними по собственному усмотрению, исходя из стоящих перед ним задач. Так же как в США, главное требование к сотрудникам французской администрации - преданность главе государства и компетентность. Администрация действует весьма эффективно, хотя о ней не упоминается ни в законах, ни в конституции. Эффективность администрации президента во Франции связана не столько с увеличением штата президентских служб, сколько с усилением их роли. Президентский аппарат превратился в параллельный и, в определенной степени, вышестоящий по отношению к правительству орган. Каждый советник курирует одно или несколько министерств и поддерживает с ними повседневные связи. Эти связи не регламентированы, но с их помощью президент может довести свои пожелания до министерств.

Проведенный диссертантом сравнительно-политологический анализ выявляет много общего между администрациями США, Франции и России. Прежде всего, президентские администрации всех трех стран напоминают министерства двора в монархических государствах. Отмечаются также два основных противоречия, характерных для функционирования администрации президента в России: незаконный орган (администрация) играет ведущую роль в государственном управлении и дублирует правительство РФ. Однако такая же ситуация характерна и для Франции. Это положение не вызывает тревоги у французских исследователей, так

как администрация действует эффективно, а определенное дублирование ею функций правительства способствует созданию альтернативных подходов, плюрализма мнений при принятии государственной властью важных управленческих решений. Усиление же роли администрации в России отражает как российскую специфику, так и тенденцию, характерную для всех республик президентского типа.

Структурно-функциональный подход к анализу «политических назначенцев» президента, каковыми в России являются полномочные представители президента в федеральных округах, а во Франции — префекты, позволяет выявить между ними много общего, как по выполняемым функциям, так и по той роли, которую они играют в процессе модернизации своих стран. Функционирование своего рода «президентских комиссаров» в федеративном государстве также отражает специфику российского института президентства, связанную с огромной протяженностью территории России, угрозой возникновения сепаратистских тенденций в регионах, необходимостью придания дополнительного стимула развитию страны и контролем за протеканием модернизационных процессов. Роль и статус французских префектов эволюционировали от политико-административного инструмента в руках главы государства, а затем и правительства до самостоятельной политической фигуры, работающей под контролем центра. Опираясь на зарубежный опыт и учитывая необходимость придания институту президентства в России более демократического содержания, диссертант предполагает, что эволюция института полпредов пойдет по пути предоставления им некоторой политической свободы - в общем русле президентской политики, законодательного урегулирования их статуса в рамках президентского «модуля управления».

В третьей главе — **«Взаимодействие президента и правительства: правовые аспекты и неформальная практика»** - диссертант рассматривает зарубежный опыт политико-административных отношений президента и правительства, анализирует проблемы взаимодействия президента и правительства в Российской Федерации.

В диссертационном исследовании подчеркивается, что правительство (или орган его заменяющий) является ключевым элементом механизма президентской власти. Правительство Франции представляет собой отдельный институт, имеющий конституционное основание и политическую легитимность. Тем не менее, оно тесно связано с президентом. Анализ функций и полномочий правительства показывает, что высказываемое не-

которыми исследователями мнение о том, что Конституция 1958 г. превратила правительство в рабочий орган при президенте, не вполне соответствует действительности. Французское правительство имеет обширные функции и серьезные полномочия для проведения «инициативной» политики как самим премьером, так и ведущими министрами. Премьер-министр является лидером, имеющим прочную партийно-политическую базу. Особенностью французской политической системы является дуальность высшей политико-административной власти. Конституция разделяет эту власть между президентом и премьер-министром и фактически принуждает их к сотрудничеству.

Диссертант отмечает существование трех моделей взаимоотношений между президентами и премьер-министрами Франции: «субординации», «соперничества» и «оппонирования». Президент во Франции дистанцируется от политических партий и парламента, премьер-министр является партийным лидером. Анализ формально-юридических аспектов и особенностей неформальной практики взаимодействия президента и правительства показывает, что, с одной стороны, правительство - это механизм реализации президентской деятельности, с другой стороны - этот механизм живет своей жизнью, обладает собственной динамикой. Роль премьер-министра остается ключевой для его жизнедеятельности.

Освещение в диссертации вопросов политико-административного функционирования исполнительной власти в США показывает, что в этой стране правительства как такового нет. Есть то, что называется кабинетом. В отличие от правительства Франции, кабинет США не упоминается в конституции (поэтому он не превратился в настоящее правительство с самостоятельными функциями), но он является обязательной частью системы управления. В последнее время у президентов США появилась тенденция включать в свой кабинет компетентных лиц, известных хорошими знаниями или административным опытом, а не политическими пристрастиями. Реальная роль кабинета определяется в зависимости от личных методов управления, присущих разным президентам. При одних президентах кабинет созывался регулярно. Другие президенты редко созывали кабинет, так как они опирались на иные органы исполнительной власти, вспомогательные органы при президенте, специальные временные рабочие группы (task force). Слабостью кабинета является лоббирование его членами интересов своих ведомств, а также различная степень их лояльности

президенту. Нейтрализует эти слабости практика, согласно которой все решения на заседаниях кабинета принимаются лично президентом.

Анализ взаимоотношений президента и правительства в России показывает наличие ряда особенностей. Президент РФ, формально не являющийся главой исполнительной власти, на деле активно участвует в осуществлении исполнительной власти, а правительство исполняет волю президента, лишь формально являясь самостоятельным конституционным органом. Фактически существует «второе правительство» в лице администрации президента РФ. Из прямого ведения председателя правительства «вычлняются» определенные федеральные министерства и ведомства и подчиняются непосредственно президенту. Отсутствует реальная самостоятельность у главы правительства. Все эти особенности отражают национальную специфику института президентства в РФ.

В диссертационном исследовании отмечается, что в проводимой в последнее время административной реформе наблюдаются демократические тенденции (сокращение количества чиновников, повышение ответственности министров, разграничение правоустанавливающих и надзорно-контрольных функций между этажами исполнительной власти и др.), которые в перспективе могут разрешить отмеченные выше противоречия. Эволюция взаимоотношений между президентом и правительством может пойти по пути разграничения стратегической и тактической составляющих в сфере исполнительной власти. В целом же, российская модель останется российской: президент останется главным в стране лицом, принимающим стратегические решения и несущим за них ответственность в ходе общенародных президентских выборов; конституционно легитимные правительство и его председатель, имеющие в качестве главного своего ресурса доверие президента, будут принимать тактические решения и отвечать за них перед президентом и Государственной думой.

**В заключении** изложены основные выводы и результаты проведенного исследования. В частности, отмечается, что формула политической власти, реализованная в институте президентства в России, несет отпечаток как американско-французского влияния, так и отечественной традиции. Эта формула может быть описана такими выражениями как «управляемая демократия», «гибридная форма правления» и т.п. Важной особенностью российского института президентства стала его исппичность. Главное отличие отечественного президентства от американского - отсутствие системы сдержек и противовесов; от нынешнего французского - отсутст-

вие парламентского контроля над правительством. Фактически российское президентство отражает существующий в обществе неустойчивый баланс между демократией и авторитаризмом и в силу этого является наиболее соответствующим переходной исторической ситуации институтом.

Сравнительный анализ политико-административных практик института президентства показывает, что в республиках президентского типа наличествуют как общие, так и национально-особенные черты функционирования основных компонентов механизма президентской власти. К общезначимым характеристикам всех президентских систем можно отнести такие черты как: использование двух основных источников президентской власти - публично-политического и политико-административного; существование метаконституционных полномочий президентов; наличие института «политических назначенцев» президента. Национально-особенными чертами можно считать то, что в отличие от США, «политические назначения» в России и Франции функционируют в контексте укрепления власти президента на местах. Спецификой же является, например, то, что отечественные полпреды (в отличие от французских префектов) формально входят в структуру администрации президента, не имеют собственного «политического лица» и решают преимущественно «технические» задачи.

В целом можно утверждать, что адекватность российского института президентства условиям страны имеет не только ретроспективное, но и перспективное измерение. Адекватность будет возрастать по мере совершенствования президентского «модуля управления», повышения значимости правовых методов государственного управления, консенсусных способов принятия решений, расширения публично-политического пространства реализации президентской власти.

**Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях:**

1. Гордиенко С.В. Механизм стабилизации политической системы: коллегия выборщиков в США // Актуальные проблемы политики и политологии в России (некоторые исследовательские итоги). Сборник научных статей / Под общ. ред. проф. Комаровского В.С. М.: РАГС, 2003-0,6 п.л..
2. Гордиенко С.В. Полномочия президента в президентских республиках // Государство, право и управление. Материалы III всероссийской межвузовской научно-практической конференции. М.: ГУУ - 0,7 п.л.
3. Гордиенко С.В. Полномочное представительство президентства в регионах: зарубежные и отечественные реалии // Россия в современном мире. Сборник научных статей / Под ред. члена-корреспондента РАН директора ИНИОН РАН Пивоварова Ю.С. М.: ИНИОН РАН, 2004 - деп. В ИНИОН РАН - 0,8 п.л.
4. Гордиенко С.В. Институт президента в президентских республиках: отечественный и зарубежный опыт // Россия в современном мире / Под ред. члена-корреспондента РАН директора ИНИОН РАН Пивоварова Ю.С. М.: ИНИОН РАН, 2004 - деп. В ИНИОН РАН - 0,9 п.л.



Автореферат

Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук

Гордиенко Светлана Владимировна

Тема диссертационного исследования: «Институт президентства в России, США, Франции: концептуальные основы и политико-административная практика (сравнительный анализ)»

Научный руководитель

Морозова Елена Георгиевна

Изготовление оригинал-макета

Гордиенко Светлана Владимировна

Подписано Е: печать Н.О.С.О.Ф. Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1.2

Российская академия государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 227

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84





04-15380