

## Влияние института президента на систему государственной службы в странах ЕАЭС

### Influence of the Institute of the President on the Public Service System in the EEU Countries

**К. ВОСТРИКОВ, М. КИСЛЯКОВ**

**Востриков Константин Валерьевич**, канд. полит. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Кузбасского государственного технического университета имени Т.Ф. Горбачева. E-mail: kvv-politik@mail.ru

**Кисляков Михаил Михайлович**, д-р полит. наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Сибирского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы (г. Новосибирск). E-mail: m.kislyakov@mail.ru

*В рамках данной статьи авторами производится комплексный анализ влияния института президента на систему государственной службы в таких странах, как Российская Федерация, Республика Беларусь и Республика Казахстан. Главным образом, анализируются полномочия и функции президентов каждой страны и определяются основы их деятельности, закрепленные в Конституции и дополнительных законодательных актах. Кроме того, в статье дается краткая историческая характеристика становления института президентства в каждой стране, а также производится сравнительный анализ как по отдельным факторам, так и в совокупности единых критериев с выделением отличительных особенностей и характеристик института президентства для каждой страны.*

**Ключевые слова:** государственная служба, институт Президента, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Российская Федерация.

*Within the framework of this article, the author makes a comprehensive analysis of the influence of the presidential institution on the public service system in countries such as the Russian Federation, the Republic of Belarus and the Republic of Kazakhstan. In the main, the powers and functions of the presidents of each country are analysed and the basis of their activities, as enshrined in the Constitution and additional legislative acts, is determined. In addition, the article provides a brief description of the historical formation of the institution of the presidency within each country, as well as a comparative analysis of both individual factors and a combination of common criteria, highlighting the distinctive features and characteristics of the institution of the presidency for each country.*

**Key words:** State Service, Presidential Institute, Republic of Belarus, Republic of Kazakhstan, Russian Federation.

#### Введение

*Актуальность темы исследования.* После распада Советского Союза бывшие союзные республики обрели независимость и стали автономными государственными территориальными субъектами. Это привело к изменению привычного уклада жизни – в частности, это касается всех аспектов деятельности государственных структур, что обуславливается выходом каждой страны на собственный путь развития. В таких условиях актуальным становится рассмотрение путей развития таких стран постсоветского пространства, как Республика Беларусь, Российская Федерация и Республика Казахстан. В каждой из стран установился собственный политический режим, имеющий структурные особенности и характерные черты. Х.А. Гаджиев изучает особенности становления и развития института Президента в постсоветских республиках [1]. Р.Б. Игбаев анализирует этапы становления и развития института Президента в Республике Казахстан [2]. Ю.А. Куликова изучает причины становления института Президента в странах СНГ [5; 6]. Н.И. Певнева рассматривает институциональные инновации как метод оптимизации

института Президента в Беларуси, России и Казахстане [7]. А.А. Смольяков анализирует проблемы и тенденции развития института Президента в Российской Федерации [10].

*Проблема исследования.* Именно поэтому особенно важно рассмотреть текущую систему государственного управления данных стран с позиции текущего места Президента в системе управления данных стран и проведении сравнительного анализа его функций и полномочий в каждой стране с целью формирования их характеристики по ряду обобщенных показателей.

*Цель исследования* – произвести комплексный сравнительный анализ места и структуры влияния института Президента на государственную службу в Российской Федерации, Республике Беларусь и Республике Казахстан, а также выявить характерные особенности систем каждой страны.

*Задачи исследования.* Рассмотреть аспекты деятельности Президента, которые связаны, главным образом, с его взаимоотношениями с парламентом, судебной системой и правительством. В таких условиях, в зависимости от полномочий и функций Президента, напрямую изменится его значимость в контексте общественного восприятия, а также с позиции необходимости реализации его функций [3].

### Методы исследования

Сравнительный анализ, исторический анализ, системно-функциональный анализ.

### Результаты

Перед рассмотрением особенностей становления места Президента в структуре власти каждой из вышеперечисленных стран важно отметить, что система государственной службы страны определяется как совокупность взаимосвязанных элементов управления обществом и защитой государства от внутренних и внешних угроз. Так, современная система государственного управления в Российской Федерации, например, подразделяется на два уровня – в рамках первого уровня осуществляется независимая параллельная работа таких составляющих компонентов государственной службы, как гражданская, военная и правоохранительная службы. Они реализуют ряд собственных функций; первая нацелена на выполнение администрирования, тогда как вторая выступает гарантом независимости государства от внешних проявлений – она обеспечивает государственную безопасность и оборону; третья же (правоохранительная служба) является источником становления закона и формирования правопорядка на просторах всей страны. Она борется с преступностью, коррупцией, выступает в качестве одного из источников защиты прав и свобод человека. Помимо прочего, важно уточнить, что государственная гражданская служба РФ подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов РФ; в то же время, военная и правоохранительная выступают в качестве компонентов федеральной государственной службы.

Авторами будут рассмотрены характерные особенности и полномочия Президента в структуре государственного управления Российской Федерации, Республики Казахстан и Республики Беларусь.

В настоящее время Президент РФ избирается сроком на 6 лет, не более двух сроков. Основные моменты, касающиеся статуса и полномочий Президента в условиях Российской Федерации, закреплены в главе 4 Конституции РФ.

В частности, важнейшей функцией Президента Российской Федерации является непрерывное обеспечение деятельности по взаимодействию с парламентом, что подчеркивается его инициативностью в области законодательства, а именно – в подготовке ряда нормативно-правовых федеральных законов для рассмотрения в Государственной думе [10].

Таким образом, Президент в Российской Федерации занимает одну из ключевых позиций в структуре государственного управления; в частности, с позиции реализации управленческих функций особенно важными выступают функции регулирования издания федеральных законов (возможность наложения запрета на их действие), регулирования национальной безопасности

за счет управления военной деятельностью страны, а также реализации защиты Конституции как основного источника права в Российской Федерации [5].

Республика Беларусь стала независимой еще в 1990 году – тогда на протяжении нескольких лет структура управления государством находилась в неизменном состоянии; в частности, действовали органы управления, принятые еще во времена Советского Союза. К 1994 году в Беларуси была подписана Конституция; в отличие от РФ, в Беларуси Президент изначально являлся одним из главнейших членов исполнительной власти – он регулировал вопросы по назначению отдельных лиц на занимаемые должности, а также осуществлял процессы, связанные с обеспечением реализации всех государственных функций. В последующем его полномочия были разделены с другими органами государственного управления, что подчеркивалось принятием в 1995 году специального закона «О Президенте Республики Беларусь». Данный закон определил основные принципы управления государством со стороны Президента (которые по большей части остались неизменными, за исключением отдельных незначительных положений) [6]. Так, основные функции Президента Республики Беларусь отражены в таблице 1.

Таблица 1

**Полномочия и функции Президента Республики Беларусь [9]**

Назначает очередные и внеочередные выборы в Палату Представителей, Совет Республики и местные представительные органы, распускает палаты;
подписывает законы, принятые Палатой представителей и одобренные Советом республики Национального собрания Республики Беларусь, имеет право возратить закон или отдельные его положения со своими возражениями в Палату представителей;
обращается с ежегодным посланием к Парламенту, имеет право участвовать в работе Парламента и его органов, выступать перед ними в любое время с речью или обращением;
осуществляет контроль за соблюдением законодательства местными органами самоуправления, имеет право приостанавливать решения местных Советов депутатов в случае несоответствия законодательству;
определяет структуру Правительства Республики Беларусь, с согласия Палаты представителей назначает на должность Премьер-министра;
назначает на должность и освобождает от должности заместителей Премьер-министра, министров и других членов Правительства, принимает решение об отставке Правительства или его членов, с согласия Совета Республики назначает на должность Председателя и членов правления Национального банка;
осуществляет контроль за соблюдением законодательства местными органами управления, отменяет решения местных исполнительных и распорядительных органов в случае их несоответствия законодательству;
осуществляет помилования осужденных.

Другой, также схожей с вышеизложенными институтами президентства системой является система, действующая в Республике Казахстан. В частности, как отмечает множество авторов, российская, белорусская и казахстанская системы имеют множество схожих черт между собой. С этой позиции казахстанская система также обладает такими качествами, как суверенность, а именно – независимость Президента от других структур управления, и, в частности, предусматривает формирование опорной позиции Президента Республики как части структуры государственного управления. Именно поэтому в 1995 году был согласован измененный текст Конституции (принятый общенародным голосованием). Президент стал центральным регулятором всей системы государственного управления, верхним уровнем управления на всех сторонах власти; он, как и в других странах, гарантировал защиту Конституции и реализацию прав и свобод граждан Республики [2].

Таким образом, некоторые функции президентов всех трех рассмотренных стран совпадают. Для наглядности стоит свести характеристики в таблицу, отразив схожие (идентичные) полномочия президентов, а также различия по основным полномочиям и функциям (табл. 2).

**Полномочия и функции президентов Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан [7]**

Полномочия	Президент Российской Федерации	Президент Республики Беларусь	Президент Республики Казахстан
<b>Конституция, права и свободы человека</b>	Служит гарантом защиты Конституции, а также выступает в качестве гаранта реализации прав и свобод граждан страны; имеет право помилования и назначения политического убежища; вручает государственные награды		
<b>В области законотворчества</b>	Издает указы Президента, имеет право вето в отношении к Федеральным законам, подписывает Федеральные законы	Издает директивы, может возвращать закон или его положения в Палату представителей, подписывает законы	Утверждает государственные программы
<b>В области Вооруженных сил</b>	Является верховным главнокомандующим страны, соблюдает интересы национальной безопасности		
<b>Реализация государственных интересов</b>	Выступает в качестве лица, осуществляющего реализацию национальных интересов государства на внешней (международной) и внутренней арене		
<b>Государственное управление</b>	Может распускать Государственную Думу	Может распускать палаты представителей	Может распускать и реорганизовывать, упразднять органы государственного управления
<b>Назначение отдельных лиц на должности</b>	Дает согласие на назначение отдельных лиц на должности, например, в случае согласия Госдумы, может назначить председателя Правительства РФ	Может рекомендовать и осуществлять назначение лиц на отдельные должности в государственном управлении	

**Обсуждение**

Можно отметить, что результаты исследования показывают неоднозначность механизмов влияния института Президента на государственную службу вышеназванных стран. У ученых нет однозначного ответа, какой из них является более значимым для институтов государственного управления. В связи с этим необходимо дальнейшее изучение механизмов, влияющих на структуру и функции государственной службы со стороны данного института.

**Заключение**

Президент Республики Казахстан имеет больше полномочий в области управления государственными структурами, поскольку выступает в качестве главного регулирующего (высшего) органа государственного управления. В то же время, Президент Республики Беларусь обладает схожими полномочиями, отличными лишь в необходимости согласования реализации отдельных функций и отсутствия такой независимости. Для Российской Федерации характерны в большей степени наблюдательная и контрольно-исполнительская функции Президента. В остальном наблюдаются отдельные расхождения полномочий и функций президентов (в какой-то степени у одних они шире, у других – уже), что диктуется спецификой принятых конституций и регулирующих вопросы президентства законов.

**Благодарность**

Авторы данной статьи хотели бы выразить слова благодарности доктору политических наук Бирюкову Сергею Владимировичу за идею, которая легла в основу исследования данной темы.

### Литература

1. Гаджиев Х.А. Институт Президента в постсоветских государствах: особенности функционирования и тенденции развития // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2018. Т. 20. № 3. С. 427–435.
2. Игбаев Р.Б. Этапы и особенности становления института президентской власти в Республике Казахстан // Вестник Башкирского университета. 2009. Т. 14. № 3. С. 938–943.
3. Институт президента в постсоветских республиках: конституция и политическая реальность [Электронный ресурс]. URL: [http://hrlibrary.umn.edu/russian/hrtsbook/Rinstituteofpresident.html#\\_Toc113431795](http://hrlibrary.umn.edu/russian/hrtsbook/Rinstituteofpresident.html#_Toc113431795)
4. Институт президентства в истории России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.leningrad-reg.izbirkom.ru/pravovaya-kultura/meropriyatiya-po-povysheniyu-pravovoy-kultury-izbirateley-i-organizatorov-vyborov/Vistavky/institut-prezidentstva-v-istorii-rossii.php>
5. Куликова Ю.А. Причины возникновения института президентства в странах СНГ (на примере Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан и Республики Азербайджан) // Юриспруденция. 2010. Т. 18. № 2. С. 73–84.
6. Куликова Ю.А. Институт президентства в Российской Федерации и странах СНГ: из истории вопроса // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. 2010. № 14. С. 103–110.
7. Певнева Н.И. Институциональные инновации как форма оптимизации президентства в Беларуси, Казахстане и России // Интеллектуальный потенциал XXI века: степени познания. 2014. № 22. С. 53–56.
8. Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/structure/president>
9. Становление института президентства в Республике Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/pravo-sovremennoy-belarusi-istoki-uroki-dostizheniya-i-perspektivy/stanovlenie-instituta-prezidentstva-v-respublike-belarus/>
10. Смольяков А.А. Проблемы и тенденции развития института Президента в Российской Федерации // Закон. Право. Государство. 2018. № 1. С. 45–52.