

УДК 342.5  
ББК 67.400.6

DOI 10.22394/1682-2358-2022-4-27-34

*A.A. Asylbekov, post-graduate student of the Jurisprudence Department, International Academy of Management, Law, Finance and Business, Bishkek, Kyrgyz Republic*

## STATE APPARATUS OF THE KYRGYZ REPUBLIC: THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS

Issues of theoretical and legal comprehension of the essence and content of the category “state machinery” and its correlation with the concept “mechanism of the state” are considered. An attempt to analyze the structure of the state apparatus, the state body attributes and principles of the state machinery activity organization through the study of theoretical approaches and normative legal acts of the republic of Kyrgyzstan is undertaken.

*Key words and word-combinations:* state apparatus, state mechanism, state body, republic of Kyrgyzstan.

*A.A. Асылбеков, аспирант кафедры юриспруденции Международной академии управления, права, финансов и бизнеса (г. Бишкек, Кыргызская Республика) (email: murzabekova001@mail.ru)*

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

*Аннотация.* Рассматриваются вопросы теоретико-правового осмысления сущности и содержания категории «государственный аппарат» и ее соотношения с понятием «механизм государства». Предпринята попытка проанализировать структуру государственного аппарата, признаков государственного органа и принципов организации деятельности государственного аппарата через изучение теоретических подходов и нормативных правовых актов Республики Кыргызстан.

*Ключевые слова и словосочетания:* государственный аппарат, механизм государства, государственный орган, Республика Кыргызстан.

Кыргызская Республика с момента обретения независимости пребывает в перманентном процессе реформирования государственной жизни, в том числе ее ключевого элемента — государственного аппарата. Представляется, что такое явление закономерно для государства, находящегося на пути своего становления, в поиске наиболее оптимального пути развития. Исключительно важная роль в данном процессе

принадлежит органам государственной власти, так как именно они в конечном итоге обеспечивают возможность реализации позитивных изменений в стране, направленных на ее процветание.

Несмотря на то что государство как социальный и правовой институт существует уже несколько десятков столетий, в науке не укоренилось единого понимания одного из его главных признаков, а именно такой сущностной категории, как «государственный аппарат». Вместе с тем определение смыслового и сущностного содержания данного понятия представляет не только научный интерес, но и практический, так как именно на государственный аппарат ложится обязанность осуществления эффективного государственного управления.

Основные научные дискуссии касаются вопросов определения категории «государственный аппарат», ее соотношения с понятием «механизм государства», а также содержания, структуры исследуемого понятия и принципов правовой организации государственного аппарата.

Исследование определения понятия «государственный аппарат» предполагает обязательное изучение термина «механизм государства», поскольку основные споры касаются того, следует ли понимать их как равнозначные категории или разнопорядковые. Так, В.М. Корельский и В.Д. Перевалов трактуют понятия государственного аппарата и механизма государства в качестве синонимов. Такой вывод можно сделать на основании использования ими сочетания «механизм (аппарат) государства», а также исходя из следующего: «В учебной литературе понятия «механизм» и «аппарат» государства обычно признаются совпадающими по объему и содержанию. Считается, что термин «механизм» лишь подчеркивает целостность аппарата, его направленность на результативную деятельность» [1, с. 92]. «Механизм государства есть та реальная организационная материальная сила, располагая которой, государство осуществляет власть. <...> Механизм государства — это целостная иерархическая система государственных органов и учреждений, практически осуществляющих государственную власть, задачи и функции государства» [1, с. 93].

В.М. Сырых, поддерживая такую позицию, отмечает: «Механизм государства — это совокупность государственных органов, осуществляющих государственную власть и обеспечивающих реализацию функций государства» [2, с. 27].

Следовательно, одним из подходов к соотношению понятий «государственный аппарат» и «механизм государства» является представление о них как о категориях-синонимах, определяемых содержанием понятия «аппарат (механизм) государства»: система государственных органов и учреждений, построенная по определенной иерархии, реали-

зует государственную власть и является организационно-материальным выражением государственной власти.

Согласно позиции Э.П. Григониса, «понятия «государственный аппарат» и «механизм государства» лежат в разных плоскостях и соотносятся между собой как вещь, находящаяся в покое, в статике (государственный аппарат) и та же вещь в движении, в динамике (механизм государства)» [3, с. 12]. Автор уточняет, что «механизм государства — это прежде всего функционирование, действие органов государства (государственного аппарата). Он выражается в определенных способах, принципах организации и функционирования системы органов государства (государственного аппарата), во взаимосвязи и взаимодействии между собой отдельных ее частей» [3, с. 12]. Соответственно, данные понятия суть одно и то же, и механизм государства — это тот же государственный аппарат, но в действии.

Уважая изложенную позицию, позволим с ней не согласиться, поскольку государственный аппарат — это не простая совокупность государственных органов, а те, в свою очередь, не застывшие институты. Смысл и сущность их компетенций заключается именно в реализуемых ими функциях и полномочиях, осуществление которых возможно только в их взаимном взаимодействии. Так, создание того или иного государственного органа преследует цель реализации им определенного круга полномочий для осуществления в конечном итоге какой-либо функции государства, часто в самом названии государственного органа указывается на то, какие вопросы входят в его компетенцию. Создание и существование государственных органов, а при рассмотрении их совокупности в качестве целостной системы и государственного аппарата не является самоцелью государства; государство создает сеть своих органов именно для реализации соответствующих правовых функций, что уже предполагает динамику, поскольку полномочия могут быть осуществлены только при определенной деятельности.

М.И. Байтин предлагает следующее понимание рассматриваемых категорий: «В широком смысле понятие государственного аппарата как совокупности всех государственных органов совпадает с понятием механизма государства, идентичного ему. В более узком смысле под государственным аппаратом принято понимать аппарат государственного управления» [4, с. 9]. При этом ученый считает, что каждый из подходов имеет право на существование, необходимо лишь разграничивать области их оборота. Так, в административном праве корректно понимать государственный аппарат в качестве совокупности органов государственного управления, тогда как в теории государства и права целесообразно применять широкую трактовку к государственному аппарату, который отождествляется в этом случае с механизмом государства [4, с. 9].

Близкой точки зрения придерживается Е.А. Певцова: «Понятие “механизм государства” нередко отождествляется с понятием “аппарат государства”. В широком смысле аппарат государства — это система органов и учреждений, осуществляющих управление обществом. В узком смысле под аппаратом государства понимается система государственного управления, совокупность исполнительно-распорядительных органов государства» [5, с. 230].

Позиция Л.А. Морозовой схожа с последними двумя и сводится к следующему определению: «Механизм государства понимается в двух аспектах: в узком смысле — как органы государства и в широком — как совокупность государственных органов и организаций» [6, с. 115].

Таким образом, обобщая изложенное, можно выделить еще один подход к пониманию соотношения рассматриваемых понятий, суть которого заключается в том, что государственный аппарат и механизм государства имеют узкое и широкое понимание (содержание). Государственный аппарат в широком смысле идентичен механизму государства, а в узком смысле представляет собой совокупность органов государственной власти; механизм государства в широком смысле понимается так, что государственный аппарат в нем выступает только как его часть, в узком смысле механизм государства тождествен государственному аппарату.

По мнению Л.П. Рассказова, «государственный аппарат — это совокупность органов и должностных лиц, осуществляющих на профессиональной основе управленческие функции государства, использующих право, налоги для решения соответствующих задач и обладающих монополией на государственное принуждение» [7, с. 80], а «государственный механизм представляет из себя совокупность государственного аппарата, государственных структур, обеспечивающих реализацию государственно-властных предписаний, государственных предприятий и учреждений, рассматриваемую в состоянии динамики (движения), во взаимодействии между собой в целях осуществления функций государства» [7, с. 82].

А.А. Акмалова и В.М. Капицын солидарны с данным мнением и отмечают, что механизм государства состоит из двух частей: «а) компонентов, которые отождествляются с понятием только аппарата государства; б) компонентов, выходящих за рамки такого институционального подхода, когда в структуре механизма государства выделяют не только государственный аппарат (совокупность органов государственной власти и государственных органов), но и государственных предприятий, учреждений и организаций» [8, с. 83].

В.П. Сидоров также подчеркивает, что «само понятие “государственный механизм” шире понятия “государственный аппарат”, который является его составной частью» [9].

А.М. Астафуров предлагает использовать вместо термина «механизм государства» понятие «механизм функционирования государства» и дает следующую интерпретацию данного термина: «Механизм функционирования государства представляет собой действующую в рамках правового режима систему государственных и негосударственных институтов, призванных решать стоящие перед государством задачи на определенном этапе его развития, реализуя тем самым его социальное назначение» [10]. Государственный аппарат, по мнению А.М. Астафурова, выступает в качестве важнейшей неотъемлемой части данного механизма, представляя собой единую систему государственных служащих и государственных органов.

Таким образом, в соответствии с третьим подходом к выявлению соотношения государственного аппарата и механизма государства предполагается рассматривать государственный аппарат как часть механизма государства, который, в свою очередь, включает и другие компоненты.

Особого внимания достойна позиция В.С. Нерсисянца, который предлагает следующее понимание государственного аппарата: «Это системное образование, состоящее из структурно обособленных компонентов, связанных множественными внутрисистемными связями и взаимодействиями, и связями за пределами собственно государственного аппарата и механизма государства. Структурно обособленные звенья государственного аппарата называют государственными органами» [11, с. 107]. Такой подход наиболее близок к предлагаемому в данной статье: под государственным аппаратом понимается иерархичная система компонентов (государственных органов), связанных между собой и реализующих при совместном взаимодействии функции государства. При этом государственный аппарат не следует отождествлять с механизмом государства, который представляет собой способы взаимодействия между компонентами государственного аппарата в определенной форме и качестве.

В обоснование такой позиции отметим, что государственный аппарат выступает в качестве формы выражения государственной власти, который предполагает наличие внутренних связей между компонентами аппарата государства, благодаря чему они способны решать задачи, стоящие перед государством и реализовывать таким образом государственную власть.

Компоненты государственного аппарата — это не простая совокупность государственных органов, а системная структура. Государственный аппарат предполагает наличие в нем организацион-

ных звеньев, выстроенных и осуществляющих свою деятельность на определенных принципах, взаимосвязанных друг с другом, — государственных органов.

Рассмотрим признаки категории «государственный орган».

В ст. 2 Закона Кыргызской Республики от 27 октября 2021 г. № 125 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» приводится следующее определение государственного органа: «...орган, учрежденный на постоянной основе в соответствии с Конституцией и иными нормативными правовыми актами, уполномоченный осуществлять функции государственной власти, принимать обязательные для исполнения решения и обеспечивать их реализацию, финансируемый из республиканского бюджета» [12].

Данное определение позволяет выделить следующие признаки государственного органа:

- создается и существует на постоянной основе, пока не будет реорганизован или ликвидирован;
- учреждается путем регламентации его правового статуса в конкретном нормативном правовом акте;
- наделяется определенными функциями и для их реализации полномочиями принимать и обеспечивать те или иные обязательные решения;
- его деятельность обеспечивается из республиканского бюджета.

Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин под государственным органом понимают гражданина или коллектив граждан, наделенных «...государственно-властными полномочиями, уполномоченными государством на осуществление его задач и функций и действующими в установленном государством порядке» [13, с. 294]. Отметим, что здесь делается акцент на таких признаках государственных органов, как персонализация, указание на источник формирования, а также цель их учреждения.

С.А. Авакьян понимает под государственным органом следующее: «Органом государства (государственной власти) является группа (коллектив) граждан или один гражданин, которым поручено осуществление задач и функций государства; орган образован надлежащим образом, определенным конституцией или законом, наделен соответствующими полномочиями, действует в установленном законодательством порядке, принимает необходимые правовые акты и несет ответственность за свою деятельность перед народом и государством» [14, с. 336]. В данном определении помимо выделенных ранее признаков отмечается ответственность государственных органов перед государством и народом.

На основе анализа процитированной нормы и имеющихся в теории научных мнений можно дать следующее определение государственного органа Кыргызской Республики: государственный орган Кыргызской Республики — это гражданин или коллектив граждан Кыргызской Республики, которые наделены государством соответствующими полномочиями, статусом, закрепленными в нормативном правовом акте, действующие постоянно и имеющие соответствующие материальные ресурсы, обеспеченные из республиканского бюджета, для реализации задач (функций) государства, несущие ответственность за свою деятельность.

Организация и деятельность государственных органов, а следовательно, всего государственного аппарата, строится на определенных общих началах, называемых принципами. Именно они обеспечивают единство государственного аппарата, его эффективность. Данные принципы находят свое отражение в нормативных правовых актах, наиболее общие из них закрепляются в Основном законе, а более специфичные — в отдельных законах и подзаконных актах, регулирующих деятельность конкретного государственного органа.

Статья 4 Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 2021 г. закрепляет принципы, на которых основывается государственная власть:

1. Верховенство власти народа, поскольку источником государственной власти является именно народ, а государство через свои органы лишь ее реализует.

2. Разделение властей на три ветви, осуществляющие деятельность на основе системы сдержек и противовесов.

3. Гласность и открытость деятельности государственного аппарата, поскольку народ, от которого исходит власть, реализуемая государственными органами, должен иметь возможность осуществления контроля за их деятельностью.

4. Ответственность государственных органов перед народом [15].

Согласно ст. 3 Закона Кыргызской Республики от 27 октября 2021 г. № 125 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» государственные органы осуществляют свою деятельность на основе следующих основных начал:

1. Единство и целостность государственного аппарата.

2. Верховенство закона в деятельности государственных органов.

3. Профессионализм, компетентность и инициативность государственных органов.

4. Стабильность и преемственность. Данный принцип вызывает вопросы, поскольку стабильность государственных органов противоречит

такому демократическому принципу, как сменяемость и осуществление ротаций.

5. Равный доступ к государственной службе и продвижение по службе на основе профессиональных заслуг [12].

Кроме закрепленных в нормативных актах принципов, исходя из сущности государственного аппарата, можно выделить еще такой принцип, как централизм, предполагающий выстраивание аппарата государства в определенную иерархию с горизонтальной и вертикальной подчиненностью.

Указанные принципы в своей системе обеспечивают взаимодействие и взаимосвязь государственных органов как звеньев одного объекта — государственного аппарата, гарантируя его целостность и возможность достижения поставленных перед государством задач.

#### Библиографический список

1. Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. М., 2002.
2. Сырых В.М. Теория государства и права: учебник для вузов. 5-е изд., стер. М., 2006.
3. Григонис Э.П. Механизм государства: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2000. URL: <https://www.dissercat.com/content/mekhanizm-gosudarstva-teoretiko-pravovoi-aspekt>
4. Байтин М.И. Механизм современного Российского государства // Известия вузов. Правоведение. 1996. № 3. С. 4–15.
5. Певцова Е.А. Общая теория права и государства: учебно-практическое пособие по дисциплине «Теория государства и права». М., 2011.
6. Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. М., 2004.
7. Рассказов Л.П. Теория государства и права: углубленный курс: учебник. М., 2015.
8. Акмалова А.А., Капицын В.М. Теория государства и права: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2017.
9. Сидоров В.П. Соотношение понятий «государственный механизм» и «государственный аппарат» // Вестник Псковского государственного университета. Сер.: Экономика. Право. Управление. 2016. № 4.
10. Астафуров А.М. Государственный аппарат и механизм государства: к проблеме соотношения понятий // Вестник ТГУ. 2010. № 12.
11. Нерсесянц В.С. Философия права. М., 2002.
12. Закон Кыргызской Республики от 27 окт. 2021 г. № 125 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» (в ред. от 6 июня 2022 г. № 41). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112303>.
13. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. М., 1995.
14. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. М., 2005. Т. 1.
15. Конституция Кыргызской Республики, принята референдумом (всенародным голосованием) 11 апр. 2021 г. (введена в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 г.). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru>