

личение числа чиновников, количества бумаг... Как человек, имеющий определенный административный опыт, скажу, что просто замучили бумагами. Никогда такого не было, в том числе и в советское время. Когда делом заниматься? Просто невозможно! С сентября сижу — пишу отчеты, планы... И это в области науки! А что же делается в системе государственного управления? Можно себе представить, насколько больше там этой чисто бумажной деятельности!

Завершая свое выступление, хочу добавить один конкретный пункт: нужно опробовать общественно-государственное управление определенными сферами жизнедеятельности. В частности, я имею в виду образование. Совершенно очевидно, что государство сегодня не справляется с системой образования, оно ее губит. Эту проблему необходимо решать. Если привязываться к конкретным вещам, которые интересуют людей — а образование интересует в России всех, — то это очень социально значимый вопрос. Если его решить, то и активность снизу появится, и другие факторы заработают, без которых немислимо полноценное развитие. Но государство не отдает эти функции обществу. Не отдает, несмотря на острейшую критику и министра, и созданной министерством за последние годы системы.

Государствообразующим институтом у нас является коррупция

*Н.М. Казанцев,
доктор юридических наук,
кандидат экономических наук*

Я защищал свою докторскую диссертацию по специальности «конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право». И российская,

и западная традиции разграничивают между собой эти вещи. А господа политологи их смешивают. Это же делают и философы. В результате, оказывается невозможным адекватно сравнить институты государственного управления в разных странах. Поэтому можно говорить, что реформы мы проводим по стандартам западных демократий и, таким образом, лгать.

Почему я так жестко говорю? В разработке административной реформы, как она была сформулирована при Ельцине, в 1994 г. участвовали французы, которые выстраивали ее для России не в соответствии с теми нормами и формами, которые действуют в административной системе Франции. Например, во Франции запрещен так называемый институт собственных полномочий министра, но именно это предусматривалось для России в ее административной реформе.

Это осуществлено, потому что у нас нет неразделенных полномочий между органами исполнительной власти. Они разделены. И Ельцин, и Путин обеспечили это разделение. В нормальном государстве, если взять европейские страны, полномочия пересекаются для того, чтобы каждое ведомство могло следить за деятельностью другого.

Подводя краткий итог, скажу, что в нашей стране не созданы статусы государственного служащего и чиновника, а это разные институты — такие же, как в странах континентальной Европы или в странах англо-саксонского мира.

У нас у государственного служащего совершенно иной статус — он наемный работник, как это было в СССР, и не такой статус, как это было в царской России до 1898 г., когда Николай II дал полномочия руководителям государственных органов увольнять чиновников от должности по своему усмотрению и лишил чиновников прежде бывшего права оспаривать такое увольнение в суде. Николай II думал, что так он борется с революцией.

В нашей правовой системе этого статуса нет.

Говоря о государственном управлении в XIX в. — в европейском и российском смысле, — мы имеем в виду *public*

administration. Это подзаконная деятельность органов исполнительной власти, которая регулируется административным правом и административными судами, которых, увы, нет в Российской Федерации, несмотря на то, что они предусмотрены Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации».

Законность и права человека в странах западной цивилизации держатся на этих судах или административных трибуналах, как они называются в Великобритании. Спорными делами и отношениями в связи с государственным управлением занимаются эти административные суды и трибуналы. В нашей стране таких судов нет. Поэтому утверждать, как это делает докладчик и некоторые коллеги, что у нас суды занимаются госуправлением — не основательно. Административная реформа в России, несмотря на свое название, так и не привела к созданию этих судов, хотя проект закона о них был принят в двух чтениях Госдумой. И более того, в царской России эти органы имелись. В нашей реформе и не предполагалось их создание, хотя судебные органы их предусматривали, и, как говорилось в Законе о судебной системе в РФ, предусмотрено создание административных судов, но они так и не появились. Причина в том, что административный суд — это орган, который ограничивает власть политиков.

Что такое европейское государственное управление? Это выведение государственной административной машины из-под зависимости от усмотрений политиков и их партий. Это принципиальное различие. Мы этого не понимаем. Мы не понимаем, что в Великобритании госслужащий заключает контракт на свою службу, но никогда с тем начальником, который возглавляет орган власти, в котором он служит. Если вы служите в Минэкономике, вы заключаете контракт с ведомством по делам госслужбы. Это делается для того, чтобы не было наемной зависимости от политика, возглавляющего министерство, и для того, чтобы профессиональный чи-

новник мог контролировать деятельность своего министра. Одной из квалификационных характеристик является способность контролировать деятельность министра и осуществлять т. н. управление вверх. Кто-нибудь слышал, чтобы у нас в стране так ставился вопрос? У нас все наоборот. Поэтому, если мы говорим, что западный мир — это мир цивилизации, т. е. мир горожан и гражданских лиц, то наш мир — совершенно иной, у нас сервильзация. Это не гражданский мир цивильных людей, занятых либо своими делами, либо службой закону; наш мир — это мир служивых людей, в котором почти никто не служит своему делу, но каждый — чужому, говоря при этом, что служит закону.

О другой части доклада. По Конституции, Администрация Президента РФ не имеет никаких полномочий. Но у нас нет традиции служить закону, напротив, у нас традиция ретивости службы лицам, традиция не замечать ни Конституцию, ни законы. Это потому, что в России не произошло Ренессанса, не произошла революция возрождения культа человека и человеческого. Средневековье с его частно-правовым властительством (иначе — самодержавием) — неизбывная традиция, не принимающая ценности ни прав человека, ни ограничения власти законом так, чтобы она не могла вторгаться в дела реализации каждым гражданином своих прав человека. Ренессанса, гуманистической революции человека не произошло, потому и не может уважаться ничья собственность, за исключением лиц, наделенных властью. Ренессанс многократно пресекался в России: то его татаро-монгольское нашествие оборвало, то его вновь возродившегося в XIX в. расстреляли в XX в. большевики. Поэтому права человека у нас никогда в качестве непресекаемого правового института не действовали и не действуют. Не осуществляя своих прав как прав человеческих, мы не можем создать государство, которое было бы вполне и фактически органом суверенитета народа. Это и есть наша истинная, сермяжная правда. Поэтому мы через посредство своих собственных качеств манипу-

лятивно, косвенно, в порядке развлечения управляемы более развитыми цивилизациями.

Образование замечательно реформируется, оно придет скоро в такое состояние, которое будет гарантировать понимание действительности лишь в тех границах, которые будут наперед предусмотренными и заданными. И это будет традиционно для России, ибо коммунизированные гуманитарные науки вполне обеспечивали конструкционизм идеологии и мышления. Поэтому наше будущее — это продленное прошлое. Можем ли мы этому противостоять? Для этого нужно понимать ситуацию. Ведь даже в Соборном Уложении Алексея Михайловича была норма, по которой боярам под страхом тяжкого наказания было запрещено увольнять из приказов служилых людей без согласования с государем. Это 1649 г. Но сейчас такого нет, ныне каждый госорган, как частная лавочка его руководителя, нанимает и увольняет служащих его, руководителя, воле. Такого нет в странах Европы, но можно встретить, скажем, в странах Африки. Это соответствует рекомендациям Международной организации труда для развивающихся стран. Это соответствует нашему менталитету. Или возьмем, к примеру, премии нашим чиновникам — они ежемесячные и раза в два выше окладов. За службу закону — одна треть, за службу конкретному лицу — две трети. Зарплата каждого чиновника в цивилизованном мире закреплена бюджетом в виде годовой суммы выплат по конкретной должности. И в Германии, и во Франции чиновники получают только те деньги, которые предусмотрены законом. Руководитель ведомства не вправе платить им премии. Индивидуальным актом президент страны за особые деяния, конкретно указываемые в его акте, может выплатить премию из фонда, который, например, в ФРГ называют крокодильским. А регулярные премии — это издевательство над доктриной демократии. Поэтому у нас государствообразующим институтом является коррупция. И потому мы не можем из нее выйти. Я думаю, что история и естественное

развитие цивилизации возьмет свое, и произойдут такие изменения, которые восстановят государство. Сейчас нельзя называть этот институт государством, или же его надо называть государством.

Меня удивляет, почему когда мы принимаем в качестве закона бумагу, сочиненную на Западе, то считаем, что делаем так, как на Западе? Чаще всего нам предлагаются специально разработанные для периферийных стран нормы, ничего общего не имеющие с законодательством развитых стран Запада. Скажем, наша система электроэнергетики была более передовой, в сравнении с западной. Вот они и велели ее разукрупнить. Все правильно. Они же должны победить нас. Чтобы на законных основаниях удавить другого, надо научить его удавиться самостоятельно.

Что такое цивилизация? Это победа. И раньше, и теперь предлагается разукрупнять наши крупные компании. Это и будет делаться. Это и будет их победой. У них есть крупные компании? Есть. Я бывал на таких — к примеру, на Rank-Херох. Это компания — одна из немногих, которые имеют статус универсальной дееспособности. Потому что фирма Rank учреждена британской короной, только такие имеют универсальные права на любой бизнес. Остальные — лишь специальную дееспособность в рамках своего устава или меморандума компании. Действия за границами устава уголовно преследуются.

Не надо думать, что если мы следуем советам, то создаем аналоги западных образцов. Более того, когда мы изучаем западные институты, мы чаще всего не видим квинтэссенцию, потому что, не замечая, сами приписываем западным субъектам права наше правосознание, иначе — сервильноправовое самодержавное сознание, но никак не правосознание гражданского горожанина и гражданского человека.