

Политическая социология

©2013 г.

И.Н. БАРЦИЦ

КОНСТИТУЦИОННАЯ ДЕМОКРАТИЯ - ЭТО СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ ПЛЮС ИНТЕРНЕТИЗАЦИЯ ВСЕЙ СТРАНЫ

БАРЦИЦ Игорь Нязбеевич -доктор юридических наук, профессор, декан Международного института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Аннотация. В статье раскрыты подходы к пониманию Конституции РФ, ее исторической роли в построении российской государственности. Анализируется зарубежный опыт конституционного строительства; рассматриваются подходы к осмыслению понятия демократия, перспективы развития электронной демократии и использования информационных технологий в государственном управлении. Делается вывод о возможностях конституционного реформирования в России и выработке общего понимания управленческой модели.

Ключевые слова: конституция • демократия • конституционная демократия • эффективность системы управления • демократическое правовое социальное государство • государственная власть

"Самое острое, что я слышал - это чтение нашей Конституции по радио. Страшно будоражит и делает человеком. Это сильнее Чехова и Достоевского... Художественным произведением вы можете восторгаться, наслаждаться, любоваться, даже питаться, но не можете требовать его для себя... К тому, что в Библии, надо стремиться, очищаться, улучшаться, и вы всегда в начале пути. Когда бы вы не открыли и в каком бы месте. Для Библии вы должны измениться. Для Конституции - нет. Нет! Нет!

М. Жванецкий

Роль Конституции в российском обществе и государстве не ограничивается ее признанием в качестве Основного закона страны. При всей неоднозначности истории проведения референдума о принятии Конституции РФ в 1993 г. именно этот государственно-правовой акт закрепил ликвидацию советской государственности и победу политических сил, которым и предстояло сформировать новые государственные, политические и экономические институты. Общеизвестно, что Конституция сыграла существенную стабилизирующую роль и способствовала выходу страны из тяжелейшего государственно-правового кризиса.

Закрепив сложившееся в начале 1990-х годов в России соотношение политических сил, Конституция РФ задала конституционно-правовые рамки разрешения основных проблем российской государственности, среди которых были: 1) несоответствие природы государственного устройства России задачам сохранения территориальной целостности и однородности правового пространства государства; 2) отсутствие

единства в определении как внешних территориальных пределов современной российской государственности, так и принципов ее внутригосударственного деления; 3) недостаточная степень интеграции российского общества: этнической, политической, социальной; 4) несовершенство системы государственного управления; 5) отсутствие юридических механизмов, обеспечивающих единство государственной власти страны.

Преодолению названных проблем во многом и была посвящена новейшая конституционная история России.

Двадцатилетие, прошедшее с момента ее принятия - срок, достаточный для того, чтобы оценить пройденный путь, понять достижения и ошибки. И сегодня нередко слышатся голоса о недостаточной демократичности процедуры ее принятия. Президенту Французской Республики Франсуа Миттерану (1981-1995) приписываются слова, что референдум - отличная и очень демократичная вещь, но проблема в том, что французам задаеть один вопрос, они отвечают на другой. Эта черта не является характерной только для французов. Вряд ли большинство поддерживавших Конституцию внимательно ознакомились с ее текстом. Речь шла скорее о поддержке определенного политического курса, закреплении победы одной политической силы над другой. Тем самым референдум 1993 г. подтвердил классическое определение Ф. Лассалья - В. Ленина конституции, как соотношения политических сил.

При оценке конституции базовым является подход, немецкого философа Ф. Лассалья, изложенная в брошюре "О сущности конституции". В ней представлены две речи, произнесенные автором в 1862 г. на собрании берлинского окружного "Союза граждан". Первая речь была издана в 1862 году под названием "*Über Verfassungswesen*" ("О сущности конституции"), вторая - в 1863 г. "*Was nun?*" ("Что же дальше?"). Основная идея подхода Ф.Лассалья сводится к тому, что действительная конституция страны - "это не что иное, как фактические отношения силы, существующие в данном обществе. Фактические отношения силы, существующие в каждом обществе, суть та активно действующая сила, которая определяет все законы и правовые учреждения этого общества"¹.

Этот подход был творчески переработан В.И. Лениным. «В чем сущность конституции... В том ли, что при конституции бывает "свободнее" и "трудовому народу" жить легче, чем без конституции. Нет, так думают только вульгарные демократы. Сущность конституции в том, что основные законы государства вообще и законы, касающиеся избирательного права в представительные учреждения, их компетенции и пр., выражают действительное соотношение сил в классовой борьбе. Фиктивна конституция, когда закон и действительность расходятся; не фиктивна, когда они сходятся»².

Несмотря на отказ от идеологических конструкций конституционная практика из раза в раз подтверждает точность формулы Лассалья-Ульянова о сущности конституции, как соотношения сил. Другой вопрос, что изменения социальной структуры общества привели к усложненной стратификации общества и размыванию такого феномена, как "классы".

Была ли закрепленная Конституцией победа безоговорочной? Вряд ли.

За принятия Конституции проголосовало 58,43 %, против - 41,57%. Но при этом "да" Конституции сказали почти 33 млн участников референдума, при том, что российский электорат на тот момент включал 106,2 чел. Была ли победа абсолютной. Однозначно. Сработал мажоритарный принцип - победитель получает все. Именно победители в референдуме 1993 г. определили направление развития России в новейшей истории.

Конституция 1993 г. как основополагающий политико-правовой документ выполнила свою учредительную функцию, придала легитимный характер не только

¹ Лассаль Ф. О сущности конституции / Цит. по: Антология правовой мысли. - М.: Мысль, 1999.-Т. 3.-С. 437.

² Ленин В.И. Поли. собр. соч. -Т. 17. -С. 345.

государственным институтам, но и институтам экономики, институтам гражданского общества.

Наиболее авторитетной, а возможно и "одиозной", концепцией, положенной в основу отечественной модели демократии, является теория народного суверенитета тем более, что в России, рассуждая о народовласти, как правило, говорят лишь о правах народа.

В данном контексте весьма поучителен иностранный опыт. Конституция Японии 1947 г. даже объявляет народный суверенитет принципом, общим для всего человечества. Закрепляя монархический строй, Конституция Японии в статье 1, тем не менее, утверждает положение, которое никогда не сможет себе позволить ни одна из европейских монархий: статус императора "определяется волей народа, которому принадлежит суверенная власть"³. Также ни в одной из европейских конституций нет главы, которая говорила бы о правах и обязанностях народа. Именно так называется глава III Конституции Японии 1947 г.: "Права и обязанности народа". Раскрывая ее суть, статья 12 Конституции Японии гласит: "Свободы и права, гарантируемые народу настоящей Конституцией, должны поддерживаться постоянными усилиями народа. Народ должен воздерживаться от каких бы то ни было злоупотреблений этими свободами и правами и несет постоянную ответственность за использование их в интересах общественного благосостояния".

Конституция ФРГ 1949 г. утверждает: вся государственная власть исходит от народа. Власть народа осуществляется им с использованием выборов и голосований и через формирование структур законодательной, исполнительной и судебной властей. Таким образом, власть народа ставится в определенные рамки. Иллюстрацией указанного ограничения является наличие в Основном законе ФРГ ссылок на статьи 136-141 Веймарской конституции, действующей до сих пор и закрепляющей принципы взаимоотношений церквей (лютеранской и католической) и государства. Данная отсылка к Конституции Веймарской республики делается, несмотря на отторжение при принятии Конституции ФРГ 1949 года предыдущего опыта государственного развития. Как показывает история государственного (конституционного) права, есть некие положения, которые определяются раз и навсегда и не подлежат пересмотру.

Кстати, аналогичным образом закрепляется в Конституции Греции, принятой "во имя Святой, Единственной и Нераздельной Троицы", особый статус Греческой православной церкви, который также не подлежит обсуждению и изменению. Соблюдение Конституции вверяется патриотизму греков, правом и обязанностью которых является оказание средствами сопротивления любой попытке отменить ее насильственным путем.

Небезынтересен подход к обязанностям народа в еврейской философии. Так Йосеф Бен-Шломо во "Введении в философию иудаизма" утверждает: "Право народа жить на своей земле неразрывно связано с выполнением возложенных на него Богом обязанностей. Если народ не выполняет указы Божьи, земля изрыгнет этот народ"⁴. Если оставить за скобками рассмотрения умозаключения еврейских философов о богоизбранности и особом предназначении еврейского народа, очевидна глубокая философская мысль: народ несет обязанности перед прошлыми и будущими поколениями.

Государствообразующий народ в своем глубинном историческом понимании - это не только современные поколения людей, живущих на некоей государственнооформленной территории, объединенные общей культурой, ценностями, но и те поколения, которые формировали этот народ на протяжении веков, и те поколения, которым только предстоит прийти на эту землю. Этот подход может показаться весьма далеким от реальной государственно-правовой практики лишь на первый взгляд. Именно из него выводятся основополагающие обязанности народа и избранной им власти:

³ Современные зарубежные конституции. - М., 1992. - С. 270.

⁴ Бен-Шломо И. Введение в философию иудаизма. - Иерусалим: Тарбут, 1994. - 104 с.

сохранить свое государство, его территорию и этнос, обеспечить его культурное, экономическое, политическое развитие, наладить достойные отношения с соседями и утвердить свое право среди других народов мира.

Эти примеры иллюстрируют тезис, что идея народного суверенитета - это философская и правовая категория, которая находит свое воплощение в системе конституционных институтов и механизмов. Народ - суверенный властитель только в пределах своего права, и только если народ, действительно, это право определяет, а не в случае, если это право навязывается ему какими-либо иными, непредставительными органами. Главный вопрос современной российской политики: Возможно ли эффективное управление при демократии? Есть ли надежды на успех российской модернизации?

Весьма убедительно звучат доводы: если авторитарные режимы в истории и достигали неких экономических успехов, то на более высоком уровне развития трудно сти доказательства, что авторитарный режим может руководить экономическим оостом. Идея модернизации стала одной из ведущих в российском общественном гознании. Но, прежде всего, поделюсь двумя опасениями. Во-первых, не уверен, что смычка демократии и модернизации является доминирующей в российском общественном сознании. Напротив, все чаще раздаются голоса, что эффективное управление в России, возрождение ее роли на мировой арене возможно лишь при тоталитарном, в лучшем случае, при авторитарном режиме, что развитое гражданское общество не только не в российских традициях, но и чуть ли не препятствие поступательному развитию. Это хорошо известно, но очень опасное мнение.

Во-вторых, неизбежность модернизации в России отнюдь не очевидна.

Так в ходе "Русской Службы Новостей" в поддержку модернизации проголосовало чуть более четверти респондентов. Известно также, что большинство российской 'элиты' в модернизации не заинтересовано.

Исторический опыт дает примеры эффективных авторитарных режимов (советская индустриализация, китайская модель социализма, пиночетовский режим). Однако все эти примеры демонстрируют эффективность на начальных этапах индустриализации, когда речь шла о принудительном переходе от аграрного производства к промышленному, когда железная рука была призвана вырвать человека из традиционного (сельского) уклада и нередко насильственно вмонтировать его в новую промышленную (городскую) среду. Реализовав свой замысел, авторитарные режимы утрачивали возможность дальнейшего развития и нуждались в иных более демократических лозунгах. Сегодня у подобного перекупья находится Китай, исчерпавший модернизационный запал первого этапа.

Модель авторитарной модернизации не может быть результативной, когда речь идет об информационном обществе. Следовательно, проблематика эффективного управления связывается с анализом новых информационных технологий принятия и реализации управленческих решений. "Электронная демократия", "Цифровая демократия", Государственная Программа "Информационное общество 2011-2020 гг." и т.п.

Принудительная индустриализация возможна, принудительная модернизация информационного общества - нет. Более 90 лет назад в декабре 1920 г. в докладе на 5м Всероссийском съезде Советов В.И. Ленин, назвав план ГОЭЛРО второй программой партии, выдвинул формулу "Коммунизм - это есть Советская власть плюс электрификация всей страны". По аналогии, "Демократия - это есть свободные выборы плюс интернетизация всей страны". В таком случае Госпрограмма "Информационное общество 2011-2020 гг.", утвержденная распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г., также вправе претендовать на соответствующий статус современной руководящей и направляющей.

Символом демократических преобразований в конце 1980-х были газеты и журнал "Огонек". Это была газетная демократия. С началом 1990-х - демократия стала телевизионной. Ее плавно по мере дебилизации отечественного телевидения сменила эра интернет-демократии, цифровой и электронной. К этому оказались не готовы

не только власть, политический режим, но и само общество. Сравним общественные последствия одной и той же ситуации. Что бы сделал обиженный нерадивым сотрудником ГАИ на московской кольцевой автодороге гражданин лет 15 назад? По возвращении домой, произошедшее стало бы предметом обсуждения на кухне и не вышло бы за рамки вечернего семейного чаепития. Сегодня, этот же человек вооруженный мобильным телефоном с видеокамерой выкладывает свою запись во всемирную паутину и произошедшее становится частью общественной дискуссии не только и не столько о профессиональных качествах конкретного блюстителя безопасности дорожного движения, сколько о власти в целом и ее эффективности. Еще десятилетие назад "жигули" с голубым ведром на крыше вызвали бы улыбку и сомнение в здравомыслии автовладельца. Сегодня символический смысл этого в пояснении не нуждается.

Основное содержание деятельности власти - удовлетворение общественных запросов. Поэтому в программном Указе Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" содержится цель обеспечить достижение следующих показателей: а) уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 г. - не менее 90%; б) доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу "одного окна" к 2015 г. - не менее 90%; в) доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 г. - не менее 70%.

Значимость поддержки населения для развития государственно-правовых и управленческих систем четко выразил Р.Арон: "Представления граждан о режиме - составная часть и его достоинств, и недостатков. Режим, о котором плохо отзываются все граждане, можно отнести к разложившемуся уже потому, что он не может заручиться поддержкой управляемых. Во-вторых, отказ граждан поддерживать режим выражается в значительном количестве голосов, отдаваемых партиям, которые заявляют о своей враждебности режиму... Третья, очевидная для всех специфическая черта разложения - неустойчивость правительств"⁵.

Не вдаваясь в детали, отмечу: закон наивно полагал, что до 1.01.2014 г. все граждане РФ должны стать обладателями универсальных электронных карт, предназначение которой видится в удостоверении прав пользователя на получение государственных и муниципальных услуг. Причем Закон особо оговаривает возможность гражданином России, равно как и иностранцами, совершения юридически значимых действий в электронной форме. Значение небольшого куска пластика выходит далеко за пределы удобства и экономии времени, а сточки зрения последствий для системы государственного управления, не ограничивается минимизацией общения граждан с госслужащими с последующей минимизацией коррупционных рисков.

Нет технологических оснований, чтобы не дополнить возможность получения государственных и муниципальных услуг рядом политических опций. Именно в этом либеральном тренде находится решение по упрощению временной и даже постоянной регистрации по месту жительства. Значение правового тезиса "Россия переходит на уведомительный порядок постановки на регистрационный учет по месту жительства или пребывания" вызывает душевный восторг. Всего чуть более 150 лет тому назад было отменено крепостное право. И вот сделан очередной шаг!

Но вернемся к выборам. Одно из основных возражений сторонников консервативного понимания избирательной системы, что в таком случае нарушается один из! основных принципов избирательного права, которое должно быть всеобщим, равным, прямым и тайным. Что делать в таком случае с таинством выбора гражданина.

Полагаю, подобные сетования надуманными. Ведь речь не идет о принудительной регистрации гражданина и его принуждении к голосованию посредством интернет-технологий. Полагаю, что большинство добропорядочных граждан готовы зарегистр

⁵ Арон Р. Демократия и тоталитаризм. М.: Текст, 1993. С. 166-167.

роваться в сети, многие уже это и сделали. Так на сайте gosuslugi.ru. более 3 млн пользователей зарегистрировали личные кабинеты на Портале. Да и признаемся, в современном обществе все труднее, а порой и невозможно контролировать информацию о себе. В России, как и в других развитых обществах, действуют законы о защите персональных данных, вместо фамилий имен и отчеств нашими идентификаторами становятся наборы цифр, коды ИНН, электронные цифровые подписи. И мы сами представляем их работодателям при поступлении на работу, да по сути разбрасываем их по первому требованию при получении самого смехотворного гонорара, дабы избежать неприятностей с налоговой службой.

Предложение о возможности использования электронных технологий не означает отрицание консервативных традиционных методов. Хочет и может ли он ехать в день выборов в другой конец города или даже в другой город для реализации своего избирательного права или готов воспользоваться электронной регистрацией для голосования, не особо озадачиваясь таинством сего действия и не стесняясь своего выбора. Я не случайно среди элементов демократизации упомянул либерализацию регистрации граждан, наряду с повышением мобильности населения эта мера может привести к дальнейшему снижению избирательной активности, особенно среди активных слоев населения.

Развитие российской демократии, как и эффективное государственное управление невозможно без устранения цифрового неравенства. В мире накоплен обширный опыт по измерению качества и эффективности государственного управления. Согласно международным исследованиям, эффективность государственного управления оценивают по следующим показателям: индекс человеческого развития (ИЧР); индекс глобальной конкурентоспособности; показатели, полученные в результате Всемирного обследования предприятий и в результате обследования предприятий в странах с переходной экономикой; Индекс восприятия коррупции организации "Transparency International"; Индекс экономической свободы организации "Heritage Foundation"; Индекс непрозрачности, разработанный компанией "PricewaterhouseCoopers".

Приведу показатели программы развития ООН по РФ. В 1980 г. и в 1985 г. СССР занимал 24-е место по ИЧР. После распада СССР Россия по данному индексу продолжала входить в группу высокоразвитых стран. Последующее десятилетие характеризуется значительным снижением этого индекса. В ходе миграции и старения происходит утрата целых групп населения - носителей инновационного потенциала. С 1995 г. по 2005 г. Россия по ИЧР опустилась с 37 на 66 место среди 175 стран мира.

По индексу Конкурентоспособности в 2005 году Россия заняла 75-е место из 117. Затем методика составления рейтинга была изменена. Количество учитываемых факторов выросло с 35 до 90: добавились оценки эффективности рынка труда, развитости инфраструктуры и бизнеса, здравоохранения и др. После пересчета рейтинга по новой методике Россия в 2005 г. вышла на 53-е место.

Оценки Всемирного Банка делаются на основе 33 различных баз данных, а также с помощью опросов десятков тысяч респондентов и тысяч экспертов из различных, в том числе и государственных, организаций. В настоящее время методика Всемирного банка основывается на наборе критериев качества государственного управления по определению Д. Кауфмана. Этот набор, в свою очередь, включает шесть индексов, характеризующих государственное управление:

- "право голоса и подотчетность", с помощью которого измеряются различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав. Оценке подвергаются: степень возможности участия граждан в выборе правительства, степень независимости прессы;
- "политическая стабильность и отсутствие насилия", включающий группу показателей, измеряющих вероятность дестабилизации правительства и вынужденной его отставки в результате применения насилия (включая терроризм и насилие внутри страны). Данный индекс отражает, насколько качество государственного управления

может вызвать необходимость резких перемен, смену политического курса, а также подрывает возможность мирных выборов управляющих структур гражданами;

- "эффективность правительства", который отражает качество государственных услуг, качество бюрократии, компетенцию государственных служащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством;

- "качество законодательства", связанный с проводимой политикой. С помощью этого индекса измеряются противоречивые рыночной экономике меры, такие как контроль уровня цен, неадекватный контроль банков, чрезмерное регулирование международной торговли и развития бизнеса;

- "верховенство закона", измеряющий уровень доверия граждан к законам общества и приверженность к исполнению этих законов. Он включает в себя показатели отношения граждан к преступлению, эффективности и предсказуемости законодательной системы, приверженности к контрактной системе;

- "контроль коррупции", отражающий восприятие коррупции в обществе, при этом коррупция понимается как использование общественной власти с целью извлечения частной выгоды. Индекс учитывает разные стороны явления, начиная от частоты "дополнительной оплаты за то, чтобы работа была сделана" до влияния коррупции на развитие бизнеса, а также существования "большой коррупции" на высоком политическом уровне и участия элит в коррупции.

Однако (даже при презумпции искренности экспертов) главный недостаток этого способа оценки государственного управления состоит в том, что он разработан для межстрановой оценки путем сопоставления разных стран, а не для отслеживания динамики изменений в данной сфере в какой-либо одной стране.

Но существуют куда более значимые недостатки этой методики. Основной порок применяемого метода состоит в том, что он опирается исключительно на субъективные индикаторы и индикаторы, основанные на восприятии, что повышает риск смещения рейтинговых оценок. Наиболее распространенный риск заключается в том, что страны с высоким уровнем экономического развития зачастую воспринимаются, как страны с более качественным государственным управлением.

Для каждого из шести показателей качества государственного управления используется рейтинг - от 0 до 100, который указывает место страны среди других стран в мире. Соответственно, чем ниже рейтинг, тем хуже качество государственного управления. Например: качество государственного управления для показателя "Эффективность работы правительства" (индекс № 3) у России составляет 45 пунктов, у Сингапура 100 пунктов (наивысшая величина), у Сомали - 0 пунктов (низшая величина).

Согласно оценкам Всемирного банка, показатели эффективности государственного управления в России довольно низкие: по показателю "учет мнения населения и подотчетность государственных органов" - 22 пункта; "политическая стабильность и отсутствие насилия" - 24 пункта; "эффективность работы правительства" - 45 пунктов; "качество законодательства" - 31 пункт; "верховенство закона" - 20 пунктов; "сдерживание коррупции" - 15 пунктов.

Тем самым по указанной методике оценки качества государственного управления Россия находится в одном ряду со следующими странами: Азербайджан, Бангладеш, Габон, Гамбия, Гондурас, Джибути, Казахстан, Камерун и другие.

На экспертных оценках основаны и индекс восприятия коррупции Transparency International, и рейтинги Freedom House, и индекс конкурентоспособности WEF, в котором Россия в 2006 г. заняла 62-е место из 117. Индекс Transparency International озглавлен корректнее других, поскольку его название включает слово "восприятие".

Что делать с этим неприятным для России восприятием? Можно составить альтернативный индекс. Эксперты предлагают пять индексов - "государственность", "внешние и внутренние угрозы", "международное влияние", "качество жизни" и "основы демократии". Оценки по каждому направлению строятся на статистических данных и

их анализе. В результате по индексу государственности, отражающему способность к независимому существованию и самостоятельному развитию, Россия заняла 27-е место из 192 (с 7,5 балла из 10). По потенциалу международного влияния, который рассчитывался, в частности, исходя из доли экономики в мировом ВВП, наличия ядерного оружия, расходов на оборону, объема населения и количества Нобелевских премий, Россия заняла 7-е место в мире. Попытка создать более объективный рейтинг, в котором Россия если не лидирует, то хотя бы не плетется в хвосте, заслуживает внимания, - это лучший способ самоутверждения, чем простое отрицание справедливости чужих оценок.

При анализе конституционных принципов организации органов государственной власти и местного самоуправления неизбежно возникает вопрос, нужны ли России конституционные преобразования или все дело в механизмах реализации ее потенциала? Данные опроса ВЦИОМ, проведенного в 2012 г. свидетельствуют: лишь 18 % респондентов сочли свое знание Конституции хорошим, 59 % лично документ не читали, но имеют о нем общее представление, 22 % не представляют себе содержания Конституции. В то же время 45 % заявили, что нынешняя Конституция нуждается во внесении в нее существенных изменений и дополнений.

В том и состоит особенность конституционного регулирования, что Конституция и развивающие ее нормативные акты закрепляют по преимуществу формальные правовые институты - правовые статусы и организационные структуры. Реальная государственная жизнь неизмеримо богаче правовых статусов. Это понимание обуславливает необходимость постановки вопроса о подготовке к конституционным преобразованиям в России. Сразу следует оговориться: речь не идет об изменении текста Конституции РФ 1993 г. Тезису о ее незыблемости не противоречит совершенствование конституционного законодательства, т.е. правовых актов, регулирующих конституционные правоотношения. Также, какие противоречит этому тезису потребность дискуссии в отечественном государствоведении о разработке предложений по совершенствованию и самого текста Конституции. Юридическая мысль не должна быть застигнута врасплох в случае, если политическое решение об этом будет принято. Хотя следует отметить мысль М. Дюверже: "Любая конституция рисует не одну, а множество схем правления, построение которых зависит от расстановки сил в данный момент. Различные политические режимы могут... функционировать в одних и тех же юридических рамках"⁶.

Конституция РФ в части регулирования управленческих отношений обладает значительным потенциалом детализации. Из этого тезиса выводится презумпция "неприкосновенности" Конституции на ближайшую историческую перспективу. Это возможно, но сохраняет неразрешенными те неточности в регулировании системы исполнительной власти в России, которые стали почти общепризнанными⁷. Подобная неприкосновенность предполагает выработку общего понимания управленческой модели.

Эффективность государственного управления - это не только хорошо работающие социальные институты и результат не изолированной от общества деятельности некоего сонма высокопоставленных чиновников, это совместный труд общества. В этом случае речь идет об общей социальной эффективности, которая не всегда измерима с помощью количественных параметров. В этом смысле можно говорить о таких показателях, как повышение уровня производительности труда, темпы прироста национального богатства, благосостояния людей, надежности и безопасности общественных отношений.

⁶ Duverger M. *Echec au roi*. P. Michel, 1978. P. 10. Цит. по: Салмин А., Пивоваров Ю. О духе Основного закона: заметки на полях конституционных проектов // Конституционное совещание. 1993. № 1. 0.79.

⁷ См., напр.: Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: РЮИД, "Сашко". 2000. С. 215-226.