

ЕВРОПЕЙСКАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ

ФОНД ИННОВАЦИОННОГО И ПРОМЫШЛЕННОГО РАЗВИТИЯ

ВАГАНЯН ГРИГОРИЙ АРШАЛУЙСОВИЧ

КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ
(методология, принципы, технологии)

Ереван, 2017

УДК 342.4: 005.1
ББК 67.400+65.290-2
В 124

Рекомендовано к печати Фондом инновационного и промышленного развития и кафедрой управления Европейской региональной образовательной академии

ВАГАНЯН ГРИГОРИЙ АРАШАЛУЙСОВИЧ

В 124 КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ (МЕТОДОЛОГИЯ, ПРИНЦИПЫ, ТЕХНОЛОГИИ)/ Г.А. Ваганян. – Ер.: Авторское издание, 2017. - 156 с.

Ваганян Г.А., доктор экономических, кандидат технических наук, советник Конституционного Суда Республики Армения, официальный представитель Венецианской Комиссии (Совета Европы), профессор Европейской региональной образовательной академии и Российско-Армянского (Славянского) Университета, Председатель диссертационного совета ВАК РА по специальности "Управление экономикой и ее отраслями".

УДК 342.4: 005.1
ББК 67.400+65.290-2

ISBN 978-9939-0-2191-1

© Ваганян Г.А., 2017



ГЛАВА 3. РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ КОНСТИТУЦИОННОГО МЕНЕДЖМЕНТА

3.1 ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И СИСТЕМОТЕХНИКА КОНСТИТУЦИОННОГО МЕНЕДЖМЕНТА (НОВАЯ ПАРАДИГМА МЕТОДОЛОГИИ СИНТЕЗА КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА И УПРАВЛЕНИЯ)¹

Важные исследования задерживаются из-за того, что в той или иной области неизвестны результаты, уже давно ставшие классическими в смежной области²

Известно, что публичное управление (*public administration*), в частности государственное управление – это деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления и их должностных лиц. В теории государственного управления существуют три основных подхода к формулированию основных принципов государственного управления: *правовой подход; политический подход; управленческий (менеджеристский) подход.*

¹ АркаЛер, Армения, 2013, <http://www.iatp.am/vahanyan/articles/president.pdf>

² Норберт Винер, отец кибернетики, науки об общих принципах управления и связи в животном и машине.

Согласно **правовому подходу**, **ключевыми ценностями** государственного управления являются ценности верховенства права, защиты прав граждан (**принципы конституционализма**). Государственный служащий подчинен не столько своему руководству, сколько требованиям правового государства и Конституции.

Согласно **политическому подходу**, основной задачей государственного управления является максимально лучшее воплощение воли части народа, его большинства. Государственные служащие политически ответственны (подотчетны) перед гражданским обществом. Для того, чтобы воплотить это иногда предлагается реализация концепции "представительной бюрократии", в рамках которой органы исполнительной власти должны быть **социальной моделью общества на микроуровне**.

Согласно **управленческому подходу**, основными ценностями государственного управления должны быть **эффективность, экономичность и результативность**, формулируемые, по возможности, в квантифицируемой (измеримой и сбалансированной) форме. Основная проблема в этом подходе состоит в том, как обеспечить нужный результат с наименьшими затратами или как получить максимальный результат при заданных затратах. Характерным признаком данного подхода является использование понятия "**государственный менеджмент**" (*public management*) в качестве синонима понятию "государственное управления" в отличие от публичного управления (*public administration*).

Общей для всех трех подходов является проблема соответствия действий властей, руководителей органов государственной власти, государственных и публичных служащих сформулированным принципам: **следования принципу верховенства права (правовой подход); следования воле народа (политический подход); следования цели получения нужного социально-экономического результата (управленческий подход)**.

Оценка того, насколько эта проблема решается, называется **качеством конституционного управления** или **уровнем конституционализма** (предложен проф. Г. Арутюняном). Для оценки **качества конституционного управления** или **уровня конституционализма** предлагается система сбалансированных показателей. Среди них такие индикаторы, как **цена управления, эффективность, экономичность, результативность управления и др.** **Качество государственного управления (good governance)** обозначает степень соответствия деятельности государственных органов **ключевым ценностям конституционализма, конституционного государственного управления**. Понятие "ключевых ценностей" находится в зависимости от того, какой подход к государственному управлению (правовой, политический, менеджеристский) или комплексный (конституционный) используется для оценки деятельности государственных служащих. Широко используемая в мире методика ООН по оценке "качественного управления" учитывает некоторые ключевые ценности различных подходов, но не отражает систему сбалансированности используемых показателей, а также такой универсальный индикатор интегрированный оценки, как обобщенная цена управления, которая должна учитывать нелинейный показатель экономичности управления, рассчитываемый для трех подходов в отдельности, так и в целом, в различных комбинациях.

Ценности правового подхода. Верховенство права (**rule of law**) – наличие справедливых законов и действенная защита прав человека, особенно для демократических меньшинств. Равенство и недискриминация (**equity and inclusiveness**) – равный подход ко всем гражданам.

Ценности политического подхода. Непосредственное участие (participation) граждан в процессе принятия государственных решений и через организации гражданского общества. Оперативность (responsiveness) – в разумное время административные процессы обеспечивают вовлечение и дают возможность участия всех заинтересованных лиц.

Ориентация на консенсус (consensus oriented) – используются механизмы посредничества и иные способы для достижения общего согласия при принятии решений в интересах всех членов общества.

Ценности управленческого подхода. Результативность и эффективность (effectiveness and efficiency) – органы власти производят результаты, которые удовлетворяют общественные ожидания, и в то же время наилучшим образом используют ресурсы, находящиеся в их распоряжении, заботясь о воспроизводстве этих ресурсов.

Универсальные организационные ценности. Прозрачность (transparency). Подотчетность (accountability).

В методике ООН для измерения и оценки качества государственного управления можно выделить “универсальные организационные ценности” (прозрачность и подотчетность), которые относятся не к конкретному содержанию деятельности органов власти, а к решению характерной для любой организации проблемы. Именно одновременное наличие прозрачности и подотчетности является предварительным условием решения проблемы качества государственного управления и позволяет обеспечить реализацию ключевых ценностей государственного управления. Без наличия необходимой информации о деятельности государственных органов и служащих нельзя ими эффективно управлять. Без возможности управлять (влиять на процессы принятия решений) информация о деятельности государственных служащих не имеет полезного применения.

Строительство электронного государства и применение информационных технологий в государственном управлении влияют на реализацию универсальных организационных ценностей государства (прозрачности и подотчетности), косвенно затрагивая осуществление остальных ценностей государственного управления. В электронном государстве прозрачность обеспечивается за счет обеспечения доступа граждан к информации государства, подотчетность – за счет придания в рамках государственного учета раскрываемой информации официального статуса, а также аудита государственных информационных баз и систем, который позволит реализовать требования государственного учета и обеспечения доступа к информации³.

Автором разработан и предлагается новый инвариантный (универсальный) комплексный подход, который обеспечивает **парадигму доктрины Конституционного менеджмента** в публичном или государственном управлении. Подход имплементирует в различных комбинациях преимущества известных подходов (правового, политического и управленческого), реализует для практики **принципы и ценности Конституционализма** (разработанные и предложенные проф. Г. Арутюняном).

Исследования выявили, что все известные формы правления республикой (*парламентская, президентская или полупрезидентская*) для обеспечения ценностей Конституционализма требуют **имплементации системотехники (доктрины) Конституционного менеджмента**. Они нуждаются в использовании принципов, моделей, критериев, показателей, алгоритмов и информационных технологий системы Конституционного менеджмента (конституционного управления, синтезирующего традиции правовых, политических и управленческих подходов для достижения ценностей Конституционализма). В постсоветских странах вместе с советской системой государственного управления, в сущности, была разрушена единая трехкомпонентная модель управления (с доминирующим политическим подходом, игнорирующим кибернетический, управленческий подход) и многое развивалось с нуля, начиная с политического подхода, кончая правовым.

В настоящее время основным источником новой постсоветской модели государственного управления стали конституционное и административное право. На прак-

³ http://wiki.elrussia.ru/index.php/Качество_государственного_управления

тике доминирует правовой подход. Правоведение в постсоветских странах не опирается на всеобщую категорию управления, одну из основных компонент модели государственного управления, заменяя их западной, не приемлемой для данного этапа развития постсоветских стран моделью публичного управления (не адекватной конкретным социально-экономическим и политическим отношениям), ориентированной на западную модель демократии, где нет доминанты политической составляющей. Правовые понятия и отношения предпочтительно выводились только из собственной теории и материи, из существующих источников права.

Армянская школа правоведения после развала советской системы государственного управления не измерила, не оценила и, как следствие, не учла разрыв (рассогласование) между теоретической (желаемой, т.е. приближенной к западной правовой) моделью Конституции и реальной (фактической) моделью Конституции (сложившейся на практике), между политическими ценностями (зависящей от развития модели политической культуры) и управленческими ценностями. Произошел разрыв в сбалансированности развития трех основных компонент государственного управления, издержки которого мы наблюдаем в условиях современной Армении, как в политическом, так и в правовом пространстве. Строительство государства подразумевает научно-обоснованное сбалансированное строительство трех компонент и недостатки одной из них системно отражаются на развитии остальных и в целом на развитие качества государственного управления. Если говорить о качестве государственного управления, то оно не выдерживает критики.

Рассмотрим в общих чертах правовой компонент государственного управления, который в Армении развит сравнительно в большей степени, однако имеет нерешенные проблемы.

Административное право - отрасль права, регулирующая общественные отношения в сфере государственного управления, а также отношения управленческого характера, возникающие в процессе организации и исполнительно-распорядительной деятельности органов государства. **Конституционное право** - отрасль права, предмет которой являются наиболее фундаментальные общественные отношения, которыми охватываются: конституционный (общественный) строй государства, формы и способы осуществления власти в государстве (порядок избрания главы государства, его компетенцию, систему органов законодательной и исполнительной власти, порядок их формирования, их компетенцию и др.). **Компетенция главы государства (или правительства)** определяется конституционным правом, однако не вытекает из конкретных управленческих функций, обязательных для главного субъекта управления в государстве. Управленческие функции Президента (Премьер-министра) и организация деятельности **не регламентированы, не описаны, не формализованы** (не алгоритмированы), не выражены в нормах права. Должностные обязанности Президента (Премьер-министра) и его администрации информационно, организационно и алгоритмически, языком оргпроектирования не описаны. Процессы разработки стратегии, принятия решений (оценка и выбор многокритериальных оптимальных вариантов) и контроля за их исполнением научно (информационно-аналитически и системно-технологически) не обеспечены, и, как следствие, не обоснованы. Универсальные ценности организационного характера не доминируют в работе политических лидеров (и лиц занимающих так называемые политические должности в органах государственного управления).

Сравнительный анализ конституций большинства стран мира показал, что в них, за редким исключением, в круг основных функций президента или главы правительства входит ограниченный комплекс управленческих функций (полномочий в терминах права): **обеспечение соблюдения Конституции; осуществление полномочий госуда-**

рственной власти (в большинстве стран мира); **гарантирование прав и свобод человека и гражданина** (Россия, Украина, Беларусь, Казахстан и др.), а также **обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, обеспечение деятельности государственных органов** (Грузия). Президент **определяет основные направления внутренней и внешней политики государства** (в большинстве стран мира). В ряде стран Президент **воплощает единство народа** (Азербайджан). Из конституций стран новой демократии был изъят термин “**государственное управление**”.

Интересные идеи заложены в статье 101 Конституции Турции, которая за последние годы достигла значительных успехов в экономике: *“Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Республики дважды. Избранный Президентом Республики, если он является членом партии, должен прекратить свои отношения с партией, а также должны прекратиться его полномочия как члена Великого Национального Собрания Турции”*. Любопытное ограничение представлено также в Конституции Албании: *“Президентом может быть избран только гражданин Албании по рождению, находящийся не менее десяти последних лет в Албании и достигший сорокалетнего возраста”*.

“Ни одно лицо, кроме гражданина по рождению или гражданина Соединенных Штатов на момент принятия настоящей Конституции, не подлежит избранию на должность Президента; равно как не подлежит избранию на эту должность какое-либо лицо, не достигшее возраста 35 лет и не проживавшее в течение четырнадцати лет в Соединенных Штатах. Президент в установленные сроки получает за свою службу вознаграждение, каковое не может быть ни увеличено, ни уменьшено в течение периода, на который он был избран, и в пределах этого периода он не может получать никаких иных доходов от Соединенных Штатов или какого-либо из штатов”. Перед вступлением в должность Президент приносит присягу или дает следующее торжественное обещание: *“Я торжественно клянусь (или обещаю), что буду добросовестно исполнять должность Президента Соединенных Штатов и в полную меру сил своих буду поддерживать, охранять и защищать Конституцию Соединенных Штатов. Президент периодически дает Конгрессу информацию о положении США и рекомендует к его рассмотрению такие меры, которые он сочтет необходимыми и целесообразными. Президент... заботится о том, чтобы законы добросовестно исполнялись... Судьи как Верховного, так и нижестоящих судов занимают свои должности, пока ведут себя безупречно”*. В этих нормах и требованиях лежит ключ к объяснению того, почему в США имеется высокое доверие к судебной власти и низок уровень коррупции в правосудии.

Согласно статье 54-ой Конституции с изменениями 2005г. Президент приносит народу следующую присягу: *“Вступая в должность Президента Республики Армения, клянусь безоговорочно выполнять требования Конституции: уважать права и свободы человека и гражданина, обеспечивать независимость, территориальную целостность и безопасность Республики во славу Республики Армения и во имя благоденствия народа Республики Армения”*. Президент Армении клянется, что будет выполнять требования Конституции, в отличие, например, от Президента США, который в полной мере своих сил должен поддерживать, охранять и защищать Конституцию. Кроме того, в клятве Президента Армении нет обязательства **“добросовестно исполнять должность Президента”**.

Он, не отвечает и не несет ответственности за качество исполнения конкретных должностных обязанностей, за низкую эффективность принятых решений, за неадекватную кадровую политику, за неосуществление конституционных целей и задач, за недостигнутые конечные результаты своей деятельности (то есть за низкую резуль-

тативность), за то, что в республике законы добросовестно не исполняются и т.д. Уважать права и свободы человека и гражданина обязан любой человек. Это не управленческая функция главы государства. Конституция не требует от Президента наличие программы и календарного плана осуществления стратегий и достижения конкретных результатов. Президент не отвечает ни перед Конституцией, ни перед народом за достигнутые конкретные результаты, которые, не соотносятся с обещанными в рамках предвыборной программы. Обеспечение соблюдения Конституции, нормального функционирования законодательной, исполнительной и судебной властей важное, но недостаточное условие, чтобы страна развивалась эффективно и качественно, чтобы государство функционировало в силу своих возможностей, чтобы органы власти несли бы ответственность перед Конституцией и народом.

Президент "выполняет свои задачи в объеме и в соответствии с принципами, определенными в Конституции и законах" (Польша), "стоит на страже демократического функционирования государственного аппарата" (Венгрия), "обеспечивает политическую и экономическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между органами государственной власти" (Беларусь), "следит за соблюдением Конституции" (Франция), следит за "надлежащим функционированием публичных властей, осуществляет функцию посредничества между властями государства, а также между государством и обществом" (Румыния), "является высшим должностным лицом, обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом (Казахстан).

Президент обеспечивает "своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей, а также преемственность государства" (Франция), "единство государства и нормальное функционирование демократических институтов" (Португалия). С учетом вышеизложенного мы видим, что требования к управленческим обязанностям Президента Армении занижены.

Системотехника государственного управления

Править государством, пр'авить, -влю, -вишь. Руководить, управлять, обладая властью⁴.

Под формой правления в большинстве юридических энциклопедий понимается **организация государственной власти**, включающая способ образования высших и местных государственных органов и порядок взаимоотношений их между собой и с населением. В терминах **системотехники Конституционного менеджмента** под властью понимается **субъект управления** (лицо или коллективный орган, принимающий управленческое решение), обладающий правом формировать стратегию, ставить конкретные управленческие задачи перед органами власти, контролировать ход их исполнения для достижения поставленных в Конституции стратегических целей. Среди основных функций управления – постановка адекватных внешним и внутренним условиям управленческих задач, оценка и принятие решений, а также контроль за ходом исполнения задач (за достижением промежуточных и конечных результатов решений). Основные функции можно оптимизировать с помощью инструментов интерактивного управления.

В конституционном мониторинге или контроле сами процессы их оптимизации не служат предметом общественного контроля (измерения и оценки), не посчитывается цена управления и корректировки управленческих решений, что является ошибкой. Например, в Армении внешний государственный долг увеличивается, снижается

⁴ <http://ozhegov.slovaronline.com>

благополучие (“благополучие”) народа, растут показатели уровня бедности и миграции, повышается средний возраст населения, снижается производительность управленческого труда и т.д. в результате чего снижается не только качество государственного управления, но и его эффективность притом, что цена управления непрерывно повышается.

Под термином “организация государственной власти” понимается организационное проектирование органов государственной власти - субъектов управления и их порядок взаимоотношений с объектом управления, населением страны. Неудачное копирование западных традиций, моделей и правил администрирования, публичного управления без учета закономерностей управления социально-экономическими процессами на местном, национальном уровне и современных достижений науки управления, как правило, не способствует прогрессу общества и государства. Функции обратной связи и упреждающего контроля в армянском правоведении почти не проработаны и существенно ограничены.

Исследования выявили, что в тех странах, где используются элементы и принципы *конституционного менеджмента, мы наблюдаем высокий уровень развития, рост конкурентоспособности, эффективную судебную, законодательную и исполнительную власть*. Результаты системотехнического анализа основных задач глав государства и правительства по конституциям большинства стран мира убедительно свидетельствуют, что функции государственного управления должны исполнять в рамках своих полномочий главы государства и правительства (Премьер-министр), но не парламент. Глава государства также несет ответственность за качество конституционного менеджмента, за качество государственного управления, за эффективность развития правовой, политической и управленческой культуры в системе органов государственного управления. Он не может оставаться лидером политической партии, доминирующей в политическом пространстве страны. Он обязан исполнять волю народа-законодателя, а не политического большинства.

Главное должностное лицо должно решать все задачи и осуществлять все функции **Стратегического Конституционного Менеджмента (СКМ) – нового направления в науке управления**. Стратегического, поскольку Президент является главой государства, хотя Премьер-министр определяет основные направления внешней и внутренней политики государства (пути к цели, задачи по их осуществлению и желаемые результаты). Конституционного, поскольку глава государства обеспечивает соблюдение (следит за выполнением) Конституции. Менеджмента, поскольку Президент обеспечивает “нормальное” (качественное) функционирование законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти путем принятия “нормальных” (всегда взвешенных, ответственных, эффективных и целенаправленных) решений. Президент обязан проводить конституционный мониторинг за тем, как парламент контролирует работу правительства, органов исполнительной власти. Он должен также оценить, действительно ли программа правительства, одобренная парламентом, соответствует основным конституционным целям и т.д. Некоторые юристы и правоведы строго не отличают понятия функции от функционирования, программы от плана, цели от задачи, затрудняются формализовать балансируемость показателей, проектировать оптимальные оргструктуры и алгоритмы организации управленческих задач, перераспределить функции субъекта и объекта управления в контексте принципа обратной связи и т.д. Они не владеют знаниями в области управления как самостоятельной науки.

Под функцией в управлении подразумевается совокупность повторяющихся действий (например, принятие решений) и операций, алгоритмов и технологий, ориентированных на осуществление определённой задачи (для достижения конкретной це-

ли). Эти функции эффективно осуществляются с применением ситуационных, стратегических центров конституционного мониторинга, анализа, контроля и прогноза с использованием интерактивных методов измерения и оценки текущей ситуации с желаемой с помощью стратегических информационно-характеристических карт и матриц, организационного проектирования и оптимизации распределения ресурсов (материальных и нематериальных), научно-обоснованных методов подбора, оценки и расстановки кадров в органах государственной власти, ведения единой компьютерной базы государственного кадрового резерва и, наконец, контроллинга всех процессов с помощью системы сбалансированных индикаторов.

Таким образом, содержание **Конституционного менеджмента**, в сущности, требует от главы государства или правительства не столько добросовестного исполнения должности Президента или Премьер-министра, сколько в полной мере сил своих поддержку, охранение и защиту Конституции, добросовестного (в управленческом смысле целенаправленного и результативного, оптимального, эффективного и качественного) исполнения функций главного Конституционного менеджера – главы государства или Генерального менеджера в системе органов исполнительной власти. Президент и Премьер-министр должны периодически представлять парламенту и народу информацию о положении страны (государства и общества), о ходе осуществления генеральных конституционных целей, о ходе выполнения конституционных задач в рамках программы правительства и рекомендовать к рассмотрению парламентом такие меры, которые они сочтут необходимыми и целесообразными.

Президент несет **полную конституционную ответственность за качество и эффективность функционирования государства как целостной системы (совокупности действий органов государственной власти и главы государства)**. Он **ответственен за обеспечение роста благосостояния общества**, как кумулятивного последствия деятельности законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Кандидат в Президенты должен представить парламенту такую стратегию и комплексную программу своей деятельности, которая обеспечит наиболее **качественное и эффективное осуществление Конституции, посредством эффективного осуществления конституционного мониторинга**. Кандидат в Президенты должен обладать такими качествами, которые не вызывают сомнений в его добросовестности, в умении эффективно и качественно принимать научно-обоснованные решения и обеспечивать их своевременное исполнение на практике. Подготовка и оценка программ правительства и Президента задача сложная, многокритериальная и требует высокопрофессионального подхода, зависит от компетентности и знаний кандидатов в Президенты или Премьер-министра, которые должны быть способными осуществлять *синтез науки и искусства управления* (в политическом, правовом и управленческом аспектах) в быстро меняющихся внутренних и внешних условиях в условиях глобализации в сетевом пространстве,.

Правоведение как отрасль знаний, как было отмечено ранее, сожалению, до сих пор не опирается на всеобщую категорию менеджмента, не применяет принципы системотехники социально-экономического управления, предпочитая выводить правовые понятия и отношения из конституционного (государственного) права, из собственной теории и материи, из существующих источников права и известного юристам инструментария. Проф. Г. Арутюняном предложена концепция и методика оценки конституционализма в стране, **“которая должна осуществляться не только на государственном уровне, но и гражданским обществом”**, принимая за основу систему индикаторов (*характеристик правового государства, демократического развития и социальных характеристик*). Им предложена идея расчета интегрального показателя конституционализма в парадигме правового государства. При этом для обеспечения качества и полноты моделируемой и моделирующей (измеряющей и оценивающей) систем рекомен-

дуются учитывать *принцип эмерджентности системы органов государственного управления. Эмерджентность* - важное качество правовой, политической, социально-экономической системы, определяющее такие ее свойства, которые не присущи ни одному из элементов, входящих в систему. Следовательно, необходимы показатели, которые способны отражать не только линейные, но и нелинейные связи для поиска закономерностей в развитии конституционализма, конституционной культуры.

С учетом этого предлагаются такие универсальные концептуальные показатели, как *общая цена управления, эффективность и экономичность государственного управления, качество цели* и др. Правовое регулирование общественных отношений – это один из важных и необходимых, но недостаточных системообразующих инструментов для обеспечения качественного государственного управления. Научный подход в публичном или государственном управлении требует учета *характеристик и правового государства, и политической ситуации (местных особенностей), и конкретных управленческих характеристик*. Без расчета и оценки их сбалансированности, без системы сбалансирования интегральных индикаторов Конституционного менеджмента *прогресса в обеспечении безопасности и устойчивого роста всеобщего благосостояния невозможно достигнуть*.

К простому исполнению должности главы государства руководители привыкают настолько (порой на генетическом уровне), что во многих странах безудержно стремятся к продлению полномочий государственной власти. Общество становится гражданским тогда, когда каждый человек, как “ конституционный акционер государства”, осознает, что его деятельность требует *в первую очередь интеллекта, профессиональной компетентности и государственной ответственности, а также непрерывного стремления к новым знаниям*.

В Армении построена ущербная для развития государства парадигма управленческой модели, когда функционирует лишь один принцип: **безукоризненно исполнять волю (решение) главы государства и отвечать за все только перед ним**. Однако в этой парадигме мы наблюдаем рост противоречий между субъектом и объектом управления, “базисом” и “надстройкой” характеризуется желанием отдельных олигархов выдвигать “своих людей” на должность Премьер-министра (например, в России и Грузии) или создавать новые оппозиционные партии. Если в экономике Армении теневой сектор достигает примерно **30% от ВВП страны, то в управлении государством теневой пласт управленческих задач и решений - более 40%**. Теневые управленческие задачи - это задачи, поставленные корпоративными и частными интересами перед властью. Теневые управленческие решения – это те решения властей, которые не прошли экспертизу и научно не обоснованы, бесконтрольны со стороны общества, преследуют корпоративные и частные интересы, а не народа или его демократического большинства.

О системотехнике власти

“*Власть в Республике Армения принадлежит народу*” (статья 2-я Конституции). Для конституционного права характерно наличие значительного числа подобных так называемых **"норм-целей" и "норм-принципов"**, носящих торжественный, декларативный характер без возможности количественной либо качественной оценки. Примером таких норм являются положения статьи 3-ей Конституции Армении о том, что человек, его достоинство, основные права и свободы являются высшей ценностью. “*Государство обеспечивает защиту основных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с принципами и нормами международного права. Государство ограничено основными правами и свободами человека и гражданина, являющимися непосредственно действующим правом*”. Таким образом признание, соблюдение и защита прав и

свобод человека и гражданина - обязанность государства и не зависит от того, кто дает клятву их уважать. В силу своей неконкретности, отсутствия оценивающих показателей и в структуре нарушения обязанностей какой-либо санкции (конкретной ответственности), эти нормы не могут быть применены в обычном порядке. Их задача состоит в том, чтобы определять "дух" законодательства и политики государственной власти.

Суды на декларативные конституционные нормы практически не обращают внимания, однако Конституционный суд, а также Президент нередко ссылаются на них в обосновании своих решений. Таким образом, принимаемые управленческие решения не могут считаться научно обоснованными. В статье 5-ой Конституции Армении отмечено, что *государственная власть осуществляется на основе разделения и баланса законодательной, исполнительной и судебной властей*. С точки зрения **Принципов Конституционного Менеджмента государственная власть** – это право формировать задачи, принимать и обеспечивать (обязывать и исполнять) управленческие решения. Разделение и баланс властей подразумевает принятие самостоятельных, но взаимосвязанных решений каждым из четырех субъектов управления (парламентом, правительством, судебной системой), а также органами местного управления, направленными на достижение не корпоративных интересов, а на достижение конечной государственной (всеобщей) цели, закрепленной в Конституции. При противоречиях между органами власти и органами местного самоуправления и их решениями вмешивается Конституционный суд, решая споры, определяя конституционность принимаемых решений и нормативных актов. Президент обеспечивает президентский мониторинг за качеством и эффективностью принимаемых органами власти (в том числе судебной) и органами местного самоуправления решений, в частности для исполнения законов, которые он подписывает, а также для оптимизации кадровой политики.

Изменение формы правления преследует лишь одну главную цель – обеспечить модель для производства более эффективных и качественных управленческих решений. Однако без реализации принципа обратной связи, повышающей устойчивость государства к внешним и внутренним угрозам, при любой форме правления конечного желаемого результата не достигнуть. Таким образом, доминирующим фактором для повышения уровня качества и эффективности государственного управления является не изменение формы правления, а выбор лиц (подбор и расстановка персонала путем профессионального кадрового менеджмента), принимающих ответственные, эффективные и качественные решения в различных ветвях власти.

В статье 49-ой Конституции записано, что *“Президент Республики является главой государства. Президент Республики обеспечивает соблюдение Конституции, нормальное функционирование законодательной, исполнительной и судебной властей. Президент Республики является гарантом независимости, территориальной целостности и безопасности Республики Армения”*. В статье 48-ой Конституции Армении перечислены 12 основных задач государства в экономической, социальной и культурной сферах. *Государство в пределах своих возможностей обязано принимать меры по осуществлению задач*. Следовательно, глава государства обязан, во-первых, строго определить **“возможности государства”**, выявить **конкретные пределы этих возможностей**, в том числе каждой ветви власти (в правовой, социальной, экономической, культурной и в других сферах) **во всей полноте и в целостности**. Во-вторых, обеспечить в этих пределах выполнение конституционных требований по осуществлению поставленных задач путем **контроля за принятием и осуществлением субъектами управления (органами власти) эффективных, качественных и сбалансированных решений**, взаимодополняющих, а не противоречащих друг другу.

Президент с помощью своей администрации, компетентных советников и помощников обязан следить за расширением пределов возможностей государства, перио-

дически измерять и оценивать качество и эффективность функционирования государства, органов исполнительной, законодательной и судебной власти. *Он обязан также беспристрастно оценивать свои личные возможности.* К сожалению, в администрации Президента нет структуры для оказания помощи в подобной оценке, не применяется система сбалансированных индикаторов для комплексного измерения качества и эффективности функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления и руководителей этих органов.

В администрации Президента нет **Управления по стратегическому планированию и ситуационного Центра стратегического анализа.** Действует экспертно-аналитическое Управление, которое осуществляет анализ и дает экспертную оценку представляемой Президенту документации по социально-экономическим вопросам. Управление, в частности, рассматривает проекты правовых актов и программ, касающихся различных сфер. По поручению Президента или руководителя администрации Управление осуществляет исследования относительно различных сфер экономики и на их основании представляет соответствующие предложения. Но этого явно недостаточно. В итоге мы наблюдаем низкие показатели конкурентоспособности экономики, основанной на знаниях. Растет государственный внешний долг, число нормативных актов, признанных несоответствующими конституции, и количество решений Европейского суда по правам человека против Армении.

Функции Конституционного менеджмента не ограничиваются функциями (и задачами) по обеспечению и созданию условий для нормального функционирования государства. Подобный подход **ограничивает парадигму функций и задач главы государства.** Глава государства – главный субъект Конституционного менеджмента. Объект Конституционного менеджмента – это функционирование государства, всех его органов, как в целом, так и в отдельности. Следовательно, глава государства должен нести персональную ответственность за качественное и эффективное достижение запланированных результатов всеми органами власти в целом, посредством измерения и оценки соответствующей системы сбалансированных индикаторов, предвидения будущих событий и сценариев поведения. **Нормальное функционирование** – это правовой термин, который в Конституционном менеджменте трансформируется в понятие **“качественное и эффективное управление”**.

Качественное и эффективное конституционное управление требует не только производства и применения качественных правовых актов, эффективного исполнения законов, ***а также подотчетность и ответственность органов власти за достигнутые конечные результаты.*** “Нормальное” подразумевает *целенаправленное, согласованное, качественное и эффективное функционирование всех ветвей публичной власти, в том числе государственной власти, как в отдельности, так и в целом, ответственность их руководителей перед народом и перед главой государства.* Например, если гарант Конституции отвечает за исполнение Конституции (за качество принятых законов и их эффективное применение), то качество и эффективность этих законов, прежде всего, зависят от качества и эффективности деятельности органа законодательной власти. Качество и эффективность деятельности парламента зависят от качества и эффективности деятельности большинства депутатов парламента, от качества и эффективности политического менеджмента (политических, личностных и деловых качеств лидеров партии). Неэффективная, некачественная управленческая деятельность главы государства отражается на **конечных результатах функционирования всех органов государственной власти.**

При нарушении равновесия в развитии демократического государства и гражданского общества, как саморегулируемой системы с отрицательной обратной связью, включается механизм самоуправления, который действует по принципу наименьшего

действия (наименьших управленческих усилий). При этом затраты общественной энергии (материальных и нематериальных ресурсов) минимальны. Для сохранения темпов развития системы необходимо восстановление затрат энергии, которое происходит путем удовлетворения потребностей **всех членов общества**. Развитие системы будет происходить в том случае, если затраты и потери энергии будут меньшими, чем энергии, которая усваивается для удовлетворения потребностей общества (например, выраженная показателем роста ВВП). Чтобы обеспечить условия для получения в необходимом количестве энергии для поддержания высокого уровня производительности труда, потребной для роста производства, добавочной стоимости и т.д., необходимо удовлетворение потребности до определенной нормы. При развитии системы, в действительности, происходят **колебания около нормы и колебания самой нормы**. Путем контроля за развитием указанной нормы Армения может принять более обоснованные решения, выявить, по каким направлениям социально-экономического развития она может быть ближе к Европейской или Евразийской семье, и от этой близости получить больше для удовлетворения потребности до определенной нормы.

Таким образом, расширение или ограничение органами власти социальных, экономических, политических, управленческих и культурных прав и свобод человека, норм и стандартов демократии **следует рассматривать в контексте снижения производительности труда человека, общества и государства в целом**. А подобное снижение ниже допустимой нормы является угрозой национальной безопасности, устойчивому прогрессу и росту конкурентоспособности страны. До субъектов управленческого контроля ("нервных" центров гражданского общества с тонкой чувствительностью) "энергия" от более сильных внешних воздействий (генерируемых органами власти и главой государства в ответ на внешние и внутренние угрозы) доходит в меньшей степени. Это значит, что чем больше число элементов в системе государственного управления, тем больше должна быть чувствительность контроля (гражданского общества). Это, в первую очередь, относится к деятельности органа, обеспечивающего конституционный контроль, как "нервного" центра с тонкой чувствительностью к нарушению основных прав и свобод человека. К сожалению, данный орган в Армении не обеспечен тонкой чувствительностью к нарушению основных прав и свобод человека.

С учетом вышеизложенного для реализации ценностей Конституционализма, осуществления доктрины Конституционного менеджмента предлагаются для практической реализации **принципы оптимизации государственного управления**. Согласно **принципу эффективности** (самоограничения) ни один из элементов системы (в том числе олигархический) не может дальше повышать сверх нормы потребление (удовлетворение своих материальных и нематериальных потребностей), не ухудшая соответствующую норму других (например, бедных слоев населения). Согласно **принципу справедливости**, тот элемент системы, который переводит эффективное развитие в неэффективное, должен согласно **условию (принципу) устойчивости** получать меньше, чем мог бы получать, соблюдая **условие (или принцип) равновесия**. Парадигму данных принципов находим в примерах решений органов власти в США и Франции, где под конец прошедшего года фактически были занижены верхние пределы норм потребления. В этих странах наиболее богатые будут облагаться большими налогами.

Эффективность и качество судебных решений

Одним из ключевых оценочных индикаторов низкой эффективности и качества функционирования законодательной ветви власти в Армении служат конкретные цифры. С 2006 по 2012 гг. **Конституционный суд только на основании жалоб граждан признал неконституционными 47 норм законов** (с 2006г. по 2008г. – 17, с 2009г. по

2011г. – **25!**, 2012г (по ноябрь) – **5⁵**). За этот период Президент представил одно заявление для проверки конституционности нормы закона (парламент и правительство - ни одного, судебная система - одно). Фактически в основном только **сознательные и добросовестные граждане** страны и Конституционный суд содействуют решению конституционной задачи по обеспечению **качественного и эффективного функционирования парламента** (выпускающего некачественную “продукцию”), судебной системы, принимающей незаконные акты, а также в какой-то мере и **Президента**, который должен следить за качеством законов. Согласно Конституции все законы и их нормы, правовые акты должны соответствовать, а не противоречить Конституции. Следовательно, требование основного закона не выполняется с удовлетворительной оценкой.

В Армении за 2006-2012гг. признаны неконституционными 47 норм законов. Это значит, что в судах за исключением Конституционного были нарушены конституционные права граждан со стороны ветвей власти. Следовательно, Кассационный суд не выполняет возложенные на него конституционные функции и задачи качественно и эффективно, в частности, по единообразному применению законов. На этот факт неоднократно и публично указывал лично Президент. За качество и эффективность деятельности судов отвечают их руководители (председатели), а за их деятельность – председатель Кассационного суда, который занимает одновременно должность председателя другого конституционного органа - Совета правосудия.

Эффективность и качество законотворчества

С **1992 по 1998гг.** парламентом Армении было принято **275 законов** (без учета законов об изменениях и дополнениях – **201**). **Законы об изменениях и дополнениях составили 26.9%** от общего числа принятых за рассматриваемый период нормативных актов. С **1998 по 2004гг.** было принято **555 законов** (без учета законов об изменениях и дополнениях – **191**). **Число законов об изменениях и дополнениях - 364, что составляет 65.6%** от общего числа принятых законов. Из принятых с 1992 по 2004гг. **830** законов об изменениях и дополнениях - **52.8%**. За 12 лет парламент в среднем в год принимал 33 закона (или 60 с учетом изменений и дополнений). На каждого депутата в год в среднем приходилось **около 3 законов с учетом изменений и дополнений**. **Удельный вес законов об изменениях и дополнениях в деятельности парламента чрезмерно велик**, что не свидетельствует о профессионализме в правотворчестве, о высоком качестве правовой экспертизы. Поскольку инициатором и разработчиком проектов правовых актов, как правило, выступает правительство, то эта парадигма требует дополнительных мер по росту качества проектов правовых актов. Не задействованы ресурсы и потенциал Института философии и права НАН РА, юридических факультетов университетов, Академии государственного управления при Президенте и т.д.

Эффективность и качество экономики знаний и инноваций

За последние годы допущен беспрецедентный **рост внешнего государственного долга** (адекватный годовому бюджету РА) при стабильно неизменном показателе ВВП на душу населения (примерно **2900\$ за 2007г. и за 2010г.**). При этом, в бюджете страны за 2013г. **на одного заключенного планируется затрат до 3000\$**. В Турции в условиях мирового финансового и экономического кризиса за тот же период **ВВП на душу населения** вырос с **9240\$ до 10000\$**, в Азербайджане - с **3800\$ до 5800\$**, а в России - с

⁵ www.concourt.am

9500\$ до 10300\$. Таких темпов роста государственного внешнего долга, как в Армении при низких показателях реального роста ВВП на душу населения не имеет ни одна развитая страна мира. По концепции развития Азербайджана запланирован рост ВВП на душу населения, который вырастет в два раза и достигнет к 2020 году 15000\$. Средняя пенсия к этому времени вырастет до 350\$, а средняя зарплата - до 750\$⁶.

По данным Всемирного банка **Армения по Индексу экономики знаний в 2012г.** заняла 71-е место в рейтинге 145 стран мира. По сравнению с 2000г. страна опустилась на 13 пунктов. **Индекс Инновации** равен 4.21, при среднем мировом индексе 7.72 и среднем европейском – 8.28. **Индекс Информационно-коммуникационных технологий (ИКТ)** в 2012г. равен 3.35 при 5.83 в 1995г. Армения не достигла среднемирового показателя индекса ИКТ (3.58) и в два раза уступает среднеевропейскому индексу (7.5). **Индекс знаний** в 2012г. снизился до 4.84, что ниже индексов среднеевропейского (7.64) и среднемирового (5.01).

На ситуацию в Армении кардинально влияют простые граждане, работающие за рубежом (в основном в США и в России), которые путем частных трансфертов перечисляют примерно **2 млрд. долларов** в год своим родственникам. А это значит, что государство все больше и больше “садится на иглу” прямых частных “инвестиций” при росте объемов обслуживания (дозы) внешнего долга. Вместо того чтобы средства шли на инновационное и промышленное развитие страны, тем самым на рост благополучия граждан, они покрывают долги с процентами или оседают в банках страны, где более 50% уставного капитала принадлежит иностранными юридическими и физическими лицам. Такова цена компетенции в государственном управлении и профессионализма политических руководителей за последние 20 лет.

Выводы и предложения

Одной из основных причин низкого качества и эффективности функционирования государства, его органов власти и, как следствие, низкая результативность публичной, государственной службы, а также недостаточный уровень благополучия и качества жизни граждан страны за последние 20 лет является **профессиональная некомпетентность (управленческая безграмотность)** многих должностных лиц, отсутствие в администрациях Президента, правительства, парламента и системы судебной власти необходимого количества и качества профессионалов, осознающих ценности Конституционализма, владеющих методологией и технологиями (системотехникой) Стратегического Конституционного Менеджмента, способных в **Президентском Центре ситуационного анализа** применять современные инструменты организационного проектирования, стратегического планирования, научного многовариантного прогнозирования и предвидения, эффективного социально-экономического менеджмента, управления интеллектуальным капиталом (нематериальными ресурсами, знаниями и инновациями, трансфером технологий), ориентированным на конечные социально-экономические результаты.

Глава государства все свои усилия должен направить на рост качества и эффективности публичного и государственного управления, в пределах выявленных возможностей сбалансировать развитие **правового, политического и управленческого подходов в государственном строительстве** во благо народа. Он обязан содействовать использованию ценностей Конституционализма, становлению парадигмы применения современного управленческого инструментария для всех органов власти, для эффективного и качественного измерения, оценки и реализации обобщенной воли народа для достижения конечной цели, которая должна быть в конкретике вместе с основными

⁶ www.regnum.ru/news/polit/1610291.html#ixzz2H5qm6ZkG

управленческими функциями главы государства описана (формализована) в Конституции и законах.

Какие предварительные выводы можно сделать по итогам 2013г.? **У Президента Армении есть доктрина, но нет стратегии.** Итоги выборов убедительно свидетельствуют, что большинство избирателей недовольны результатами работы правящей партии. И партия, и ее лидер делают все возможное в пределах своих сил, однако общество требует и ожидает от лидеров больше, существенно больше, чем те способны сделать.