

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 1. ПРИНЦИПЫ И КОНЦЕПЦИЯ ИНТЕРАКТИВНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО МЕНЕДЖМЕНТА

1.1. КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ КАК КОГНИТИВНЫЙ ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Президент и глава правительства Армении неоднократно подчеркивали, что публичное, в особенности государственное управление не эффективное и не качественное. Согласно нормам Конституции Армении **власть принадлежит народу**, которая осуществляется, в том числе через предусмотренные Конституцией государственные органы, органы местного самоуправления и должностных лиц.

Таким образом, высшие руководители едины в том, что **власть осуществляется не эффективно**. С учетом этого фактора в Конституции с изменениями 2015г. (далее Конституции) в Армении провозглашена парламентская модель управления. Смена главы правительства и заместителя лидера партии реализует задачу реформирования кадровой политики, смены концепции менеджмента в государственных органах и органах местного самоуправления.

Конституционный менеджмент предусматривает

Конституционный менеджмент предусматривает: *а) определение стратегии (политическая прерогатива); б) принятие решений; в) самоуправление*. Эти задачи вытекают из сущности Конституции, из органической необходимости осуществления власти для достижения стратегических целей, закрепленных преамбуле Конституции по конкретным показателям эффективности их достижения для всех без исключения государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц.

Те политики, должностные лица, которые не смогли выдвинуть эффективные стратегии или принимали не оптимальные решения, или не эффективно управляли социально-экономическими процессами должны уйти в отставку. Правящая партия намерена разделить “власть” и системно реформировать кадровую политику. Результаты выборов 2017г. в парламент покажут, насколько намерения высшего руководства страны были искренними, насколько дееспособна Конституция с изменениями 2015г. Действительно ли все должностные лица, политические партии осознают необходимость повышения эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Очевидно, что посредством свободных демократических выборов с помощью привлечения интеллектуального капитала народа и мобилизации диаспоры можно гарантировать рост важнейших показателей эффективности и результативности осуществления власти. Поэтому выборы – это ключевой инструмент, индикатор для оценки и самооценки возможностей и итогов деятельности высшего руководства страны. Высшее руководство предложило свой вариант кадровой замены. Остается получить у народа оценку и одобрение этого варианта. Если выборы не будут эффективными и качественными, а и их результаты ожидаемыми для народа, тогда у большинства населения не сложится необходимого доверия к новому парламенту и к будущему премьер-министру.

Объект и предмет исследования конституционного менеджмента

Объектом исследования Конституционного менеджмента (управления) является власть. **Предметом исследования** – осуществление этой власти путем формирова-

ния стратегии, принятия решений и управления как инструментов достижения стратегических конституционных целей и задач. Системотехника Конституционного менеджмента является инструментом синтеза достижений теории и практики управления с требованиями Конституции для эффективного и качественного осуществления власти.

Концептуальные стратегические цели и задачи власти

Концептуальные стратегические цели власти определены четко в преамбуле Конституции Армении. Поскольку власть исходит и принадлежит народу, то народ ее осуществляет посредством предусмотренных Конституцией государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц. Следовательно, государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны осуществить те цели, которые сформулированы народом-законодателем в преамбуле Конституции. Власть в условиях демократии и правового государства не передается тем должностным лицам, которые не способны в пределах своих возможностей реализовать поставленные в преамбуле концептуальные цели и осуществить основные задачи. Их деловые и личностные качества должны быть конкурентоспособными. Руководители, должностные лица, таким образом, обязаны решить следующую оптимизационную задачу: используя ограниченные ресурсы, в течении заданного (определенного) времени достичь конечных результатов, максимально приближающих власть, государство и общество к реализации генеральных стратегических конституционных целей. Но для этого необходимо сформулировать соответствующие им конституционные задачи, которые не закреплены в Конституции Армении с изменениями 2015г.

Системотехника управления правом

Понятие права в системотехнике Конституционного менеджмента лежит в плоскости взаимоотношений власти и ее функций: **формировании стратегии** (в том числе политической), **принятии решений** (в том числе политических), **управлении** (осуществления целей и задач, в том числе политических).

Человек не осуществляет право, если принимает решение, что не будет осуществлять свое право или если он не знает о наличии такого права. Если ветви государственной власти и их органы не сформировали стратегии или сформировали **стратегии**, но не приняли адекватных решений, либо приняли **решения**, которые не осуществлены в **управлении**, то есть не выполнили **эффективные действия**, не реализовали адекватные **задачи** для достижения **целей**, то, очевидно, что конечные **результаты** не будут удовлетворять общество (будут не **эффективными** и не **качественными**). При любом варианте публичная власть, в том числе государственная власть (ветви власти) несут ответственность перед Конституцией и обязаны отчитываться народу-законодателю, источнику власти.

Государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица в соответствии со статьей 6-ой Конституции Армении правомочны выполнять только те действия, на которые они уполномочены Конституцией или законами. **Действия** - это **формирование стратегии, принятие решения и управление**. “Бездействие” – это тоже метод, осуществления власти, но виртуальный. Правом на осуществление неэффективного и некачественного действия Конституцией или законами государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица **не уполномочены**. Следовательно, все их **действия** должны быть **эффективными**. Народ имеет права требовать у властей **качественного и эффективного осуществления власти**, то есть, ка-

чественных и эффективных действий, ориентированных на достижение ожидаемых результатов, обеспечивающих реализацию стартегических конституционных целей.

Фактически, народ Армении лишен конституционного права **требовать, обязывать государственную власть** эффективно, качественно и результативно осуществлять свои **полномочия и обязанности**. Если признать популярный тезис органов власти и органов местного самоуправления и должностных лиц о том, что они *“действуют в пределах своих полномочий и возможностей”* правомерным, то, согласно **принципу полноты** придется признать что власть, как целостная система, искусственна ограничивается *“пределами полномочий и возможностей должностных лиц”*, что противоречит принципам демократии. Не субъект управления определяет пределы своих полномочий и возможностей (то есть пределы полномочий и возможностей власти), а народ-законодатель имеет право формировать такой субъект управления (в том числе посредством свободных и демократических выборов) у которого полномочия и возможности находятся в допустимых пределах, *достаточных для гарантированной эффективной реализации целей и осуществления конституционных задач*.

Будущие должностные лица, представляя свои кандидатуры на выборах, обязаны учесть пределы своих возможностей при заданных полномочиях для решения конкретных конституционных задач и реализации целей. Те должностные лица, у которых нет знаний, способностей, умений и профессиональных навыков формировать эффективные стратегии, принимать оптимальные решения и результативно управлять своими возможностями в рамках определенных полномочий для осуществления конституционных задач и реализации конституционных целей должны быть заменены.

Это является конституционной обязанностью главы государства, руководителей органов государственной власти, органов местного самоуправления и всех должностных лиц, предусмотренных Конституцией. Конституция с изменениями 2015г. Подтвердила факт, что при полупрезидентской форме управления действия главы государства, в целом парламента и правительства были не эффективными и не качественными.

Если замена модели управления, должностных лиц, принимающих стратегии и решения не будет действенной, если управление не будет осуществляться эффективно и качественно прогресса не следует ожидать. Для получения синергетического, мультипликативного, системного эффекта необходимо, чтобы на всех управленческих уровнях и стадиях все процессы формирования множества стратегий, множества принятия решений и управления осуществлялись бы в строгом соответствии с принципами конституционного менеджмента. Качественное и эффективное осуществление власти подразумевает деятельность по эффективному достижению качественных результатов, то есть качественного и эффективного формирования стратегии, принятия решений и управления.

Понятие “государственное управление”

В юридической литературе понятия “публичное управление” и “государственное управление” имеет несколько общеизвестных признаков. В управленческой литературе понятие “публичное и государственное управление” также имеет несколько признаков. Однако они отличаются. Утрата в Конституции Армении с изменениями 2015г. термина **“государственное управление”**² и отсутствие термина **“публичное управление”** при введении термина **“публичная власть”** нельзя признать позитивным. Фактически это конституционно-правовой пробел в понимании и закреплении в Основном

² В статьях 146-ой и 159-ой Конституции Армении с изменениями 2015г. используются формулировки *“органы системы государственного управления”* и *“органы государственного управления”*.

законе подлинного смысла разделения и баланса властей. Одна из причин того, что публичное управление (включая государственное) в целом не эффективное, заключается в том, что подлинного разделения и баланса властей (полномочий и возможностей органов государственного управления (органов государственной власти) и местного самоуправления) с точки зрения системотехники конституционного менеджмента не осуществлено ни в теории, ни в практике.

Введение Конституцией Армении в научный и законодательный оборот терминов “исполнительная, законодательная и судебная властей”, а также “публичная власть” вместо терминов “государственное управление” и “публичное управление” не снимает с повестки дня актуальный вопрос об их соотношении, об их системе. Речь идет о понимании особенностей объекта и субъекта управления, адекватности модели управления - модели общества, народа - носителя власти и народа-законодателя, формализации сущности перехода понятия власти (принадлежащей народу) к понятию государственной и публичной (общинной) власти, как к посредникам, осуществляющим основные цели народа, выраженные в преамбуле Конституции. Фактически государственная власть (государство как субъект управления, как целое) декомпозируется на законодательную, судебную и исполнительную ветви власти, каждая из которых должна быть разделенной от целого и сбалансированной друг к другу (статья 4-я Конституции с изменениями 2015г.). То есть под государственным управлением в целом следует понимать управление тремя ветвями власти (законодательной, судебной и исполнительной (а не трех разделенных властей), которые концептуально находятся на нижнем уровне, чем власть народа, публичная власть или государственная власть³), как в отдельности, так и в целом. Под публичной властью понимается кроме государственной власти, также власть общины, которая осуществляет местное самоуправление через органы местного самоуправления.

Согласно Конституции с изменениями 2015г. Премьер-министр (глава правительства) подотчетен Национальному Собранию (которое “осуществляет контроль в отношении исполнительной власти” (статья 88-я), “Правительство – высший орган исполнительной власти” (статья 146-я)). Однако глава судебной власти не подотчетен Национальному Собранию и не представляет ежегодного отчета/информации. Законодательная власть не подотчетна главе государства. Конституционно не создан механизм обратной связи: общество не имеет реальных возможностей оценивать деятельность Национального Собрания как к законодательной ветви власти, а также судебной ветви власти. То есть власть народа передается двум ветвям власти без возможности осуществления контроля. То есть главы двух органов власти не являются объектами публичного управления.

Понятия “исполнительная власть”, “публичная власть” обычно трактуются как политико-правовые категории и закрепляют в Конституции из базовых принципов демократического, правового государства - принцип разделения властей. В то время как понятие “государственное управление” (как элемент публичного управления) – более широкое по сравнению с понятием “исполнительная ветвь власти”. Все субъекты исполнительной ветви власти одновременно являются звеньями системы государственного управления. Но не наоборот: не все такого рода звенья могут быть субъектами исполнительной ветви власти в ее конституционном смысле. Например, Национальное Собрание или органы судебной системы.

Таким образом, на смену традиционно широко употреблённому в законодательстве и юридической литературе терминов “государственное управление”, “публичное управление” производным от них “государственно-управленческая деятельность”,

³ Переход к парламентской системе управления означает, что орган законодательной ветви власти обладает большими полномочиями и возможностями по сравнению с другими ветвями власти.

“исполнительно-распорядительная деятельность”, “деятельность общины” использует новый конституционный термин, который “**деятельность**” (“**выполнять действие**”) не воспринимает как категорию, реализующую исполнительную власть.

Сама по себе любая **ветвь власти означает способность и возможность оказывать определяющее воздействие на поведение других лиц, подчинять их поведение своей воле**. Власть без субъекта, правомочного реализовать данные качества, является пустой, абстрактной. Поэтому любой ветви государственной власти (законодательной, судебной, исполнительной) должен соответствовать государственный орган, наделённый полномочиями по её реализации. Так, законодательной ветви власти соответствует законодательный (представительный) орган, представленный Национальным Собранием, судебной ветви власти – система судебных органов. Что касается исполнительной ветви власти, то ее осуществляет **Правительство** (“*Правительство - высший орган исполнительной власти*”, статья 146-я) и **органы системы государственного управления**. На самом деле осуществление всей государственной власти не входит в исключительную прерогативу Правительства. В данном случае формулировки статей 86-й, 87-й и 146-й Конституции РА (“*Правительство на основе своей программы разрабатывает и осуществляет внутреннюю и внешнюю политику государства*” или “*Правительство в рамках доклада, предусмотренного статьей 156-ой Конституции, представляет информацию о реализации целей, установленных статьей 86-ой* (Основные цели политики государства) являются неверными и неточными, входят в прямое противоречие с нормами статьи 4-ой Конституции (принцип разделения и баланса властей).

В Конституции остается нераскрытым вопрос понимания формулировок “*система государственного управления*” и “*органы государственного управления*” в контексте термина “*органы системы государственного управления*”. “*Органами системы государственного управления являются министерства, а также иные органы, находящиеся в подчинении Правительства, Премьер-министра и министерств, порядок формирования и полномочия которых устанавливаются законом*” (статья 159-ая).

Причиной подмены целей политики государства (“государственной власти”) и целей (функций) главы государства видимо, являлось отголоском наделения Президента обширными избыточными функциями в сфере исполнительной власти. Премьер-министр формально не возглавляет исполнительную власть. Глава государства не входит ни в одну из ветвей государственной власти. “Правительство состоит из Премьер-министра, вице-премьеров и министров”. “*Премьер-министр в рамках программы Правительства определяет основные направления политики Правительства, руководит деятельностью Правительства и координирует работу членов Правительства. Премьер-министр может давать членам Правительства поручения по конкретным вопросам. Премьер-министр возглавляет Совет безопасности, порядок формирования и деятельности которого устанавливается законом*” (статья 152-ая).

“*Национальное Собрание осуществляет контроль в отношении исполнительной власти, принимает государственный бюджет и осуществляет иные функции, установленные Конституцией*” (статья 88-ая). Остается нерешенным вопрос, кто осуществляет контроль в отношении эффективности деятельности судебной или законодательной ветвей власти? В Конституции с изменениями 2015г., тем не менее, сохранился механизм ограничения прав Премьер-министра формулировкой “*...в рамках программы Правительства*”.

Таким образом, наличие в ветвях государственной власти соответствующих государственных органов, которые по определениям не входят в систему государственного управления свидетельствует о том, что в государственно-властном механизме имеет место рассогласование в разделении юридически властных полномочий и в организации системы обратной связи по практической реализации функций каждой из вет-

вей государственной власти. То есть подлинный смысл разделения властей не получен должного правового разрешения, не оптимизирован с точки зрения повышения их эффективной и качественной деятельности.

Так, если законодательная ветвь государственной власти реализует государственно-властные полномочия путём законотворчества, то для судебной ветви власти характерно осуществление государственно-властных полномочий в форме конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, в процессе которого обеспечивается судебная защита прав и законных интересов физических и юридических лиц, установленных законодательной ветвью власти. Что же касается исполнительной ветви государственной власти, то очевидно, что введенный в действие закон до того, как возникает необходимость в защите его требований, объективно нуждается в исполнении. Очевидно, что сам законодатель не в состоянии выполнить данную функцию. Поэтому возникает необходимость в функции исполнительной ветви власти по практической реализации (то есть исполнению) на всей территории Армении принятых законодательной ветвью власти общеобязательных нормативно-правовых актов (законов). Следовательно, функциональное назначение исполнительной ветви власти реализуется в исполнительной деятельности органов исполнительной ветви власти, а не органов системы государственного управления. По своей сути исполнительная деятельность является административной (или государственно-управленческой, исполнительно-распорядительной).

Исполнительная ветвь государственной власти не может существовать вне органов системы государственного управления, реализующих ее функции и назначение. Поэтому организация деятельности исполнительной ветви государственной власти на современном этапе развития - это организация и функционирование ее органов в **системе государственного управления**, включая Правительство, имеющих нормативно установленные цели, задачи, функции, компетенцию, структуру и соответствующий управленческий персонал.

Поэтому организация и деятельность законодательной ветви власти на современном этапе развития - это организация и функционирование Национального Собрания. Поэтому организация и деятельность судебной ветви власти - это организация и функционирование ее органов как системы. Система государственного управления включает и объект управления, и субъект управления.

По существу реализация исполнительной ветви власти в Конституции Армении с изменениями 2015г. сохранила некоторые ее старые качества. Обращая внимание на данный конституционный пробел, отметим, что, несмотря на наличие терминов “*органы государственного управления*”, “*органы системы государственного управления*”, “*публичная власть*” и “*публичное право*” они не могут заменить термин “*система публичного управления*”. Для реализации целей публичного управления создаются территориальные подразделения органов государственного управления (подразделения исполнительных органов государственной ветви власти), которые могут эффективно не взаимодействовать, более того, конфликтовать с общинами, с органами местного самоуправления, которые не входят в систему органов государственной власти.

Исходя из корректного отношения к Конституционным нормам, включившим в управленческий, законодательный и научный оборот новые термины и понятия об исполнительной власти, об органах и системе органов, ее реализующих, следует подразумевать при этом парадигму управления, осуществляемую государственную управленческую деятельность. Государственная управленческая деятельность есть необходимое условие существования всякого демократического и правового государства и общества. Следовательно, государственное управление - это правовая форма реализации испол-

нительной ветви власти, а конституционное управление – это правовая форма реализации публичной власти (всех ее звеньев во взаимосвязи и взаимозависимости).

Публичное (а не только и не столько государственное) управление представляет собой особую сферу правоотношений, которые складываются между государством и обществом, органами местного самоуправления и государственной власти, общинами и системой государственного управления, должностными лицами, государственными служащими, гражданами, общественными организациями при взаимодействии по поводу осуществления власти, принадлежащей народу. Общеизвестно, что публичная власть в соотношении с государственной властью является более широким и, соответственно включает ее. Органы публичной власти включают органы государственной власти и местного самоуправления. Однако проблемы повышения эффективности их взаимодействия конституционно не разрешены.

Цели и иерархия целей публичного управления

Цель – это описание желаемого результата. Любое социально-экономическое управление предполагает постановку определенных целей, т.е. **целеполагание**. Тем более это касается публичного управления, где сложный и многоуровневый тип управленческих действий предполагает четкую и хорошо структурированную систему целей. По источнику возникновения и содержания, ниспадающей (от более к менее сложной и в то же время производной) и логической последовательности (когда предыдущая последовательность детерминирует последующую) основные виды целей публичного управления образуют следующую структуру:

- общественно-политические, охватывающие комплексное, целостное, сбалансированное и качественное развитие общества;
- социальные, отражающие влияние общественно-политических целей на социальную структуру общества, взаимоотношения ее элементов, состояние и уровень социальной жизни людей;
- духовные, связанные в одном аспекте с восприятием духовных (культурных) ценностей, которыми руководствуется общество, а в другом – с ведением духовного потенциала общества в реализацию общественно-политических и социальных целей;
- экономические, характеризующие и утверждающие систему экономических отношений, обеспечивающих материальную основу реализации общественно-политических и иных целей;
- производственные, состоящие в создании и поддержании активности тех управляемых объектов, которые соответствуют вышеназванным целям и способствуют их осуществлению;
- организационные, направленные на решение организационных проблем в субъекте и объектах публичного управления – построение соответствующих функциональных и организационных структур;
- деятельностно-праксеологические, предполагающие распределение и регулирование деятельности по конкретным структурам, служебным и рабочим местам;
- информационные, ведущие к обеспечению намеченных целей достоверной и адекватной информацией;
- разъяснительные, требующие отработки знаний, мотивов и стимулов, способствующих практическому осуществлению комплекса целей органов государственного управления и местного самоуправления.

“Древо” целей публичного управления (соответственно стратегическая матрица взаимосвязанных индикаторов) включает: а) стратегические цели, связанные с качеством общества, его сохранением или преобразованием; б) стратегические цели разворачиваются в оперативные, фиксирующие в крупные блоки действий по достижению первых; в) тактические, определяющие каждодневные и конкретные действия по достижению первых и вторых целей.

Важно не только уметь определить и систематизировать и каскадировать стратегические цели публичного управления по органам государственного управления и местного самоуправления. Необходимо продемонстрировать умения и навыки их анализа, измерения степени реализации и оценки с использованием системы индикаторов.

Общая структура анализа целей строится следующим образом: характеристика содержания цели публичного управления; роль, значение его в функционировании и развитии современной Армении; степень, уровень его реализации в реальной практике публичного управления; анализ причин, не позволяющих в полной мере реализовать данную цель; влияние ее на реализацию других целей в системе целей; определение основных путей, мер, направленных на устранение этих причин.

Таким образом, **целеполагание является важнейшим этапом Конституционного дизайна.**

Конституционный дизайн

Конституционный дизайн - достаточно распространенный в зарубежной литературе термин, обозначающий формирование институтов и порождаемых ими стимулов, которые позволяют максимизировать **общественное благосостояние**⁴. Одна из фундаментальных проблем публичного управления состоит в управлении отношениями между **принципалом и агентом**⁵. **Население** считается “**принципалом**”, а **политик** - его “**агентом**”. Решение проблем перехода к парламентской модели управления состоит в том, чтобы “*заставить*” *депутатов Национального собрания в полной мере следовать интересам избирателей в условиях скрытой от всего общества информации или неполной наблюдаемости прикладываемых усилий*”.

Инструменты для этого должна задать Конституция, т.е. “*множество особых институтов, которые регулируют... отношения между принципалом и агентом*”. Конституция в данном подходе понимается как “*долгосрочный контракт между теми, кем правят, и теми, кто правит от имени первых. Она задает условия, на которых агенты могут реализовывать власть с тем, чтобы следовать интересам принципала*”. Конституция определяет общие цели, правила поведения, выработки и реализации политики, а также разрешения конфликтов между принципалом и агентом. Основой формального математического решения является теория контрактов, адаптированная применительно к конституционному дизайну⁶.

Чем выше интеллектуальный капитал общества, нации, тем выше уровень конституционализма и конституционной культуры, тем эффективнее реализуются стратегические цели и осуществляются конституционные задачи. Следовательно, эффективное управление национальным интеллектуальным капиталом является ключевым фактором прогресса и развития конституционализма.

⁴ Лаффон Ж.-Ж. Стимулы и политэкономия. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2008.

⁵ Lane J.-E. Constitutions and Political Theory. Manchester : Manchester Univ. Press. 1996. P. 179.

⁶ http://studme.org/42764/menedzhment/konstitutsionnyy_dizayn