

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

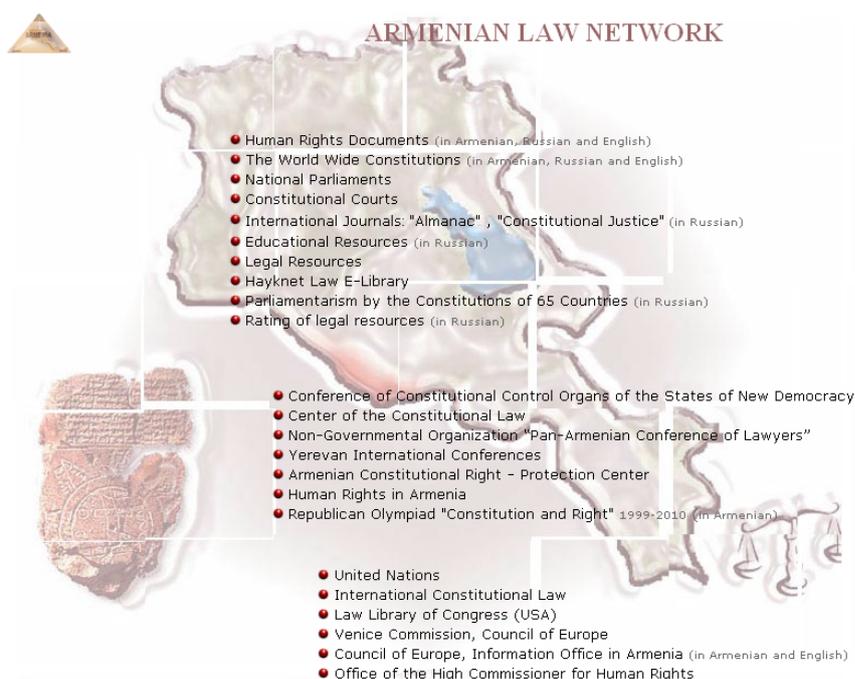
В 124 КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ (МЕТОДОЛОГИЯ, ПРИНЦИПЫ, ТЕХНОЛОГИИ)/ Г.А. Ваганян. – Ер.: Авторское издание, 2017. - 156 с.

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

3.3. ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО МЕНЕДЖМЕНТА АРМЕНИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Президент недавно подчеркнул, что развитию Армении препятствует внутреннее неэффективное управление¹. Он поставил перед правительством стратегическую задачу - существенно повысить эффективность государственного управления.

Цели и задачи государственного управления

Народ-законодатель определили Цели государственного управления, закрепив их в преамбуле Конституции Армении:

- укрепление суверенной государственности;
- укрепление и развитие Родины во имя обеспечения свободы, общего

благополучия, гражданского согласия для потомков.

В статье 48-ой Конституции в редакции 2005г. определены основные задачи государственного управления в экономической, социальной и культурной сферах.

“Основными задачами государства в экономической, социальной и культурной сферах:

- 1) защита семьи, материнства и детства и оказания им покровительства;
- 2) содействие занятости и улучшению условий труда населения;
- 3) стимулирование жилищного строительства, содействие улучшению жилищных условий каждого гражданина;
- 4) осуществление программ по охране здоровья населения, содействие созданию условий эффективного и доступного медицинского обслуживания;
- 5) содействие участию молодежи в политической, экономической и культурной жизни страны;
- 6) стимулирование развития физкультуры и спорта;
- 7) осуществление программ по предупреждению и лечению инвалидности, стимулирование участия инвалидов в общественной жизни;
- 8) содействие развитию бесплатного высшего и иного специального образования;
- 9) содействие развитию науки и культуры;
- 10) осуществление политики, обеспечивающей экологическую безопасность нынешних и будущих поколений;
- 11) содействие свободному приобщению каждого к национальным и общечеловеческим ценностям;
- 12) обеспечение достойного жизненного уровня пожилых людей.

Государство в пределах своих возможностей обязано принимать меры по осуществлению задач, закрепленных в настоящей статье”.

Однако анализ перечня задач показывает, что в них мало задач государственного управления в экономической сфере. Именно эта сфера накопила много нерешенных проблем. **Экономика страны, по мнению премьер-министра, находится в тяжелом положении.** Одна из основных причин – **не закрепление в Конституции задач публичного, том числе государственного управления в экономической сфере.** В итоге, в данном вопросе наблюдаем управленческий вакуум: органы государственного управления, органы местного самоуправления и должностные лица не могут нести ответственности за выполнение задач, которых нет в Конституции, они ответственны за выполнение задач, которые перед ними ставит главное должностное лицо. Но и у него также

¹ В своем выступлении перед верховным командованием Вооруженных сил Серж Саргсян заявил, что развитию Армении препятствуют не турецко-азербайджанская блокада и вопрос Арцаха, а внутреннее неэффективное управление, 2017-02-22, <http://ru.1in.am/1182319.html>

нет ориентиров, кроме конституционных целей, которые правительство может трактовать произвольно. Конституционные цели правительством не были каскадированы, ранжированы, зарегистрированы и доведены до уровня перечня соответствующих конституционных задач. Таким образом, основная **проблема (противоречие) конституционного менеджмента – отсутствие закрепленных в тексте Конституции с изменениями 2015 года основных конституционных задач в экономической и социальной сферах.**

Следующей проблемой, влияющей на эффективность государственного управления, является отсутствие **системы измерения управленческих решений по результатам.** Для этого необходимо разработать и внедрить новый для условий Армении инструмент - систему управления на основе сбалансированных показателей (индикаторов) для измерения хода выполнения конституционных задач и, соответственно, конституционных целей.

Осознавая ситуацию, глава государства инициировал изменение модели управления. Народ-законодатель поддержал эти инициативу. В соответствии с изменениями в Конституции 2015г., страна с полупрезидентской модели управления переходит к парламентской. Это означает, что главы государства, парламента и правительства должны нести в соответствующей мере в рамках полномочий **персональную ответственность за осуществление конституционных целей и задач.**

В статье 86-ой Конституции с изменениями 2015г. указано, что **“основными целями политики государства в экономической, социальной и культурной сферах являются:**

- 1) улучшение деловой среды и стимулирование предпринимательства;
- 2) стимулирование занятости населения и улучшение условий труда;
- 3) стимулирование жилищного строительства;
- 4) стимулирование фактического равенства между женщинами и мужчинами;
- 5) стимулирование рождаемости и многодетности;
- 6) создание благоприятных условий для полного и всестороннего развития индивидуальности детей;
- 7) осуществление программ по охране и улучшению здоровья населения, создание условий для эффективного и доступного медицинского обслуживания;
- 8) осуществление программ по предупреждению, лечению инвалидности, восстановлению здоровья инвалидов, стимулирование участия инвалидов в общественной жизни;
- 9) защита интересов потребителей, контроль за качеством товаров, услуг и работ;
- 10) гармоничное территориальное развитие;
- 11) развитие физкультуры и спорта;
- 12) стимулирование участия молодежи в политической, экономической и культурной жизни;
- 13) развитие бесплатного высшего и иного специального образования;
- 14) развитие фундаментальной и прикладной науки;
- 15) содействие свободному приобщению каждого к национальным и общечеловеческим ценностям;
- 16) стимулирование благотворительности в целях основания, финансирования культурных, образовательных, научных учреждений, учреждений здравоохранения, спортивных, социальных и иных учреждений, а также в целях обеспечения их финансовой независимости”.

В статье 87-ой указано, что *“государственные органы и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий и возможностей обязаны реализовывать цели, определенные статьей 86-ой Конституции”.* Однако проблемы конституционного ме-

менеджмента в Армении остаются нерешенными. Возникли новые системные противоречия, связанные с полнотой управленческого целеполагания. Основные конституционные задачи не закреплены в тексте Конституции с изменениями 2015г. Содержание **деяти задач из двенадцати** действующей Конституции трансформировались в основные **цели политики**, что не верно. Задачи и цели - разные управленческие понятия, как, по сути, так и содержанию.

Из **16 основных целей политики государства девять - это задачи, которые были закреплены в статье 48-ой действующей Конституции**. Однако конституционные Цели государства, закрепленные в преамбуле, не могут быть игнорированы. Они обладают большей правовой силой и должны доминировать, служить источником формирования содержания целей политики и задач”.

86-ая статья Конституции с изменениями 2015г., вбирает перечень задач в основном из экономической сферы. Например: **1) улучшение деловой среды и стимулирование предпринимательства; 9) защита интересов потребителей, контроль за качеством товаров, услуг и работ; 10) гармоничное территориальное развитие**. Но указанный перечень неполный, не адекватный, не соответствует генеральным целям Конституции.

Появилась неопределенность в содержании некоторых управленческих терминов, например, требование “**стимулирование занятости населения и улучшение условий труда**” заменено на “**содействие занятости и улучшению условий труда населения**”; из формулировки задачи “**стимулирование жилищного строительства, содействие улучшению жилищных условий каждого гражданина**” снято словосочетание “**содействие улучшению жилищных условий каждого гражданина**”; “стимулирование рождаемости и многодетности” подменила задачу “защита семьи, материнства и детства и оказания им покровительства”, исчезло словосочетание “**развитие культуры**”. Задачи “**осуществление политики, обеспечивающей экологическую безопасность нынешних и будущих поколений**”, а также “**обеспечение достойного жизненного уровня пожилых людей**” отсутствуют.

В статье “**Реализация основных целей политики государства**” закреплено, что “*Правительство представляет информацию о реализации целей, установленных статьей 86-ой Конституции, в рамках доклада, предусмотренного статьей 156-ой Конституции*”. Это противоречит принципам Конституционного менеджмента, поскольку Правительство должно представлять информацию о реализации генеральных целей Конституции”.

Правительство не может представить информацию и нести ответственность за деятельность всех государственных органов. Судебные органы и орган законодательной власти не подотчетны правительству и также должны представить соответствующую информацию народу-законодателю, который хочет знать, как государство (а не только правительство) реализует цели, закрепленные в преамбуле Конституции, как его органы и органы местного самоуправления и должностные лица осуществляли, осуществляют и будут осуществлять основные конституционные задачи, вытекающие из генеральных конституционных целей. Без эффективной организации совместной деятельности всех ветвей публичной власти, в том числе законодательной и судебной страна и ее экономика не может эффективно развиваться.

Народ-законодатель требует не столько повышения объема инвестиций, а справедливости, правосудия, качества и эффективности государственного управления, осуществления конституционных задач.

Деятельность нового правительства

Деятельность нового правительства пока не носит программно-целевого характера. Не применяется система управления на основе сбалансированных показателей. Новая программы правительства РА, утвержденная в парламенте страны, состоит из введения и 5 глав, 33 страниц и 5795 слов. Содержание включает: կառավարության գործունեության հիմնական ուղղությունները, պետական կառավարման եվ տեղական ինքնակառավարման համակարգի արդիականացում, կայուն տնտեսական աճի ապահովում, արտաքին քաղաքականություն, սփյուռք, պաշտպանություն, անվտանգություն, հասարակական կարգ եվ արտակարգ իրավիճակներ, մարդու իրավունքներ, արդարադատություն եվ կոռուպցիայի դեմ պայքար, կրթություն եվ գիտություն, սոցիալական քաղաքականություն, առողջապահություն, բնապահպանություն, մշակույթ, սպորտ եվ երիտասարդություն, քաղաքաշինություն:

Частотный анализ 5795 слов программы показал, что, например, ключевое слово **“инновация”** и его дериваты встречаются 2 раза, **նոր ստեղծվող ...** ինովացիոն ձեռնարկությունների.. համար **առավել բարենպաստ ներդրումային միջավայրի ստեղծման նպատակով...**, վեց ամսվա ընթացքում SՏՏ-ի և ինովացիոն ենթակառուցվածքների զարգացմանն աջակցող միջազգային կառույցների ֆինանսական և տեխնիկական աջակցության **ծրագրերի գույքագրում**, պետական աջակցության **ծրագրերի օպտիմալացում և արդյունավետության բարձրացում**: Кроме этого слова:

- 1) **“конкурентоспособность” (մրցունակություն)** и его дериваты встречаются 3 раза;
- 2) **“эффективность” (արդյունավետություն)** и его дериваты используются 27 раз;
- 3) **“производительность”** - արտադրողականություն -1;
- 4) **“государственное управление” (Պետական կառավարում)** и его дериваты - 14 раз; из них 3 - в оглавлении;
- 5) **“наукоемкий”** - Գիտատար -0 , գիտահենք -0, կադրեր/աշխատակազմ – 0 ;
- 6) **выбор кадров** - Կադրերի ընտրություն – 0;
- 7) **профессиональный** - “Արհեստավարժ” – 2 раза;
- 8) **“ответственность** - “Պատասխանատվություն – 5 раз;
- 9) **“социальный** - “Սոցիալական” – 7 раз.

Во введении программы указано, что необходимо путем эффективных реформ обеспечить должный уровень показателей, характеризующих качества гражданина РА, в частности: պաշտպանվածությունը, արժանապատվությունը, կենսամակարդակի բարձրացումը, արդար հասարակության մեջ ապրելը, լավատեսությունն ապագայի նկատմամբ: Однако не формализованы и определены желаемые результаты в виде числовых характеристик, эталонных индикаторов, к которым нужно стремиться. Многие показатели носят декларативный характер.

В программе встречаются такие слова, как: “Պաշտպանվածություն” – 1 раз, “Արժանապատվություն” – 1, “կենսամակարդակի բարձրացումը” – 1, “Արդար” – 12, “գործիք” – 8, “մոդել” - 3, “հասարակություն” - 5, “լավատեսություն” – 1 , “ապագա” – 1, “բարեկեցություն” – 0, բարորություն – 0, “համերաշխություն” – 0, “սոցիալական շուկայական տնտեսություն” – 0, которые закреплены в стратегических конституционных целях преамбулы Конституции РА, однако не отраженные в программе правительства. Программа не целенаправленна в целом, то есть не адекватна всем требованиям Конституции и должна быть пересмотрена и скорректирована. Целесообразно при правительстве создать **Центр разработки программ повышения эффективности государственного управления (на основе концепции Конституционного**

менеджмента). В прохрамме не уделено внимание решению проблем уменьшения разрыва между богатыми и бедными, между государственными служащими и представителями науки и искусства огромен. Не может в цивилизованной стране профессор получать зарплату в три раза ниже зарплаты депутата, следователя или прокурора. Не может пенсия доктора или кандидата наук быть равной пенсии сержанта полиции или продавщицы магазина. **Это нонсенс для страны с тысячелетней культурой и историей.**

Народ-законодатель перед государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами сформировал генеральные стратегические **конституционные цели**, для достижения которых необходимо разработать **адекватные им системы конституционных задач (СКЗ)**. Именно качество решений СКЗ влияет в целом на качество государственного управления.

Модель принятия управленческих решений

Известно, что все модели управления представляют собой разновидности **модели принятия управленческих решений**. Для повышения эффективности и качества управленческих решений СКЗ необходимо использовать систему управления на основе сбалансированных индикаторов (ССИ). ССИ позволяет осуществить наглядный, действенный, надежный и всеобщий контроль за осуществлением публичной или государственной власти и обеспечить оптимальные корректирующие управленческие воздействия. Проблемы Армении заключаются не в парадигме экономического развития, зависящей от изменений мировых цен на нефть и газ и др., не от объема внешних инвестиций, а в низкой эффективности и качестве конституционного менеджмента. Конституционный менеджмент - это управление государством, при котором цели, задачи, полномочия, ответственность, показатели/индикаторы и критерии оценки деятельности органов государственной власти с помощью системы сбалансированных показателей результативности определяются содержанием генеральных целей Конституции, закрепленных в ее преамбуле.

Адекватная формализация и каскадирование по задачам конституционных стратегических целей для всех органов государственной власти и органов местного самоуправления – ключ к успеху в системе государственного управления.

“Полезность” или “ценность” государства

Так, вместо абстрактных **“гарантирования и обеспечения защиты прав человека”** или **“оптимизации бюджетных расходов”** следует говорить о оптимизации **“полезности”** или **“ценности”** государства, **максимизации эффективности и качества государственного управления**. Конституционный менеджмент, как междисциплинарный инструмент и метод познания, ускоряет применение общих законов движения социально-экономических, а также политических и правовых систем. В этом контексте концепция развития прав человека, ценности либеральной экономики **подчинены законам движения**, доминирующим в природе общественных отношений. То есть они должны учитывать **универсальные законы движения, а не подменять Конституцию**. *“Все то, чего хочет один, встречает противодействие со стороны другого, и, в конечном счете, проявляется нечто такое, чего никто не хотел. Таким образом, история, как она шла до сих пор, протекает согласно природному процессу и подчинена, в сущности, тем же самым законам движения”* (Ф. Энгельс). Универсальным законам движения подчиняются законы конституционализма, развития международного права и экономики, либеральной, социально-рыночной экономики и демократии.

Истинная ценность конституционализма заключается в том, насколько **ценности демократии, социального и правового государства** (социальной рыночной экономики) соответствуют, более того содействуют эффективному и качественному движению (росту, ускорению и т.д.) социально-экономических процессов в соответствии с законами движения. В противном случае **ценности конституционализма** или конституционных целей будут **трансформированы в ценности организованного меньшинства**, деловой и административной элиты или политической партии, или класса путем доминирования воли одной, двух или трех “коалиционных партий власти”, объединенных вокруг харизмы главы государства, руководителя правительства. Неорганизованное большинство не способно отстаивать свои конституционные права даже при опоре на оппозиционные партии. Доминирование воли организованного меньшинства над волей неорганизованного большинства – **источник противоречий между “базисом и надстройкой”**.

Об устойчивости процесса

Обычно говорят об **устойчивости процесса**, той или иной системы, государственного или конституционного строя, экономики страны и т.д. Можно считать, что система устойчива, если траектория движения ее модели в измеряемом пространстве не будет выходить за пределы заданной ограниченной области при некоторых возмущениях достаточно широкого спектра. При любом отклонении от устойчивого равновесия затраты на восстановление всегда возрастают. Анализ устойчивости конституционной модели управления позволяет формулировать различные гипотезы о закономерностях ее функционирования, наличие либо отсутствие которых в реальности дает основание судить, в том числе и об адекватности модели. При этом общая цена управления государством складывается из суммы цены управления государством и цены управления для восстановления равновесия. Результаты анализа показывают, что сложившаяся в Армении фактическая модель управления **не устойчива**, сильно зависит от внешних и внутренних воздействий. Цена управления для восстановления равновесия неоправданно высока. В результате общая цена управления слишком высока. **Народ Армении из-за реальной дефектной модели государственного управления стал впечатляющим донором многих стран и элит за счет снижения уровня своего благосостояния и благополучия.**

Модель государственной власти в Армении обладает в основном внешними признаками демократического управления. Доминирует воля “*главы государства*” или *главы правительства* в принятии окончательных результирующих решений. В условиях парадигмы либеральной демократии воля большинства и способность избранных представителей осуществлять власть ограничены во имя защиты прав меньшинства и свобод отдельных граждан. Народовластие может отождествляться с либеральной демократией при условии, что реализация права по принятию управленческих решений требует обеспечения низкого уровня социально-экономического неравенства. В Армении это условие не соблюдается, следовательно, **в армянской модели либеральной демократии народовластие эффективно не реализовано.**

Есть и другое системное противоречие. Совокупность органов законодательной, исполнительной и судебной власти не обеспечивает реализацию полной функции управления, поскольку **концептуальной власти в системе разделения трёх ветвей “властей” нет места.** В итоге государственное управление не может быть качественным и эффективным.

Результаты принимаемых и исполняемых управленческих решений не сбалансированы, не адекватны стратегическим целям народа-законодателя. В армянской модели либеральной демократии политическая партия власти не всегда и не во всем разделяет

все аспекты идеологии либерализма. Например, она может выступить или не выступить за демократический социализм, может не принимать во внимание особенности социальной рыночной экономики, может не обеспечить рост благосостояния. Она не всегда обязана подчиняться принципу верховенства права. Термин “либеральный” понимается в Армении не однозначно. Воля “партии власти” трансформирована в волю главного должностного лица, и зависит от управленческих способностей, деловых, политических и личностных качеств главы государства – лидера партии.

Уровень материального и духовного благополучия народа является условием для оптимизации сложившегося режима либеральной демократии. Этот уровень играет значительную роль в обеспечении её устойчивости². С учетом вышеизложенного можно согласиться с утверждением, что в Армении установился режим имитационной или управляемой демократии. Имитационная или управляемая демократия (англ. *Guided democracy*) - форма устройства политической системы государства, при которой, несмотря на формально демократические законодательство, Конституцию и соблюдение выборных процедур, фактическое участие гражданского общества в управлении государством минимально.

Имитационная демократия, как правило, имеет политическую систему с доминирующей партией или партиями. В Армении, по мнению специалистов, установился режим демократии элиты, солидирующей с “партией власти”. Некоторые политики утверждают, что в армянской демократии реальная власть сосредоточена в руках тех, кто контролирует финансовые потоки. Такая система власти узаконивает неравенство и облегчает экономическую эксплуатацию. Реальная власть иногда создаёт иллюзию справедливости, а также патриотизма, чтобы недовольство масс не приводило к бунтам. В то же время “вброс” определённой информации, “активизация” оппозиции, организация митингов, рост патриотизма на фоне карабахских событий, являются следствием несправедливости, хищнической эксплуатации ресурсов и распределения доходов не только в Армении, но и во всем мире.

В обыденном сознании граждан Армении установилось мнение, что *“демократия - это режим, при котором можно говорить все, что думаешь, даже если ты ничего не думаешь”* (Лоуренс Питер). *“Демократия есть искусство управления цирком изнутри обезьяньей клетки”* (Генри Луис Менкен). *“При демократии граждане перестают почитать законы, как писанные, так и неписанные, повсюду распространены потребительство, крайнее отчуждение друг от друга, эгоизм; заканчивается же все это тем, что крайняя свобода оборачивается крайним рабством; произвол толпы переходит в произвол одного, демократия превращается в свою диалектическую противоположность - тиранию”* (Государство. Книга восьмая. Платон). Нарушение принципа адекватности между моделями теоретической (власти народа) и экспериментальной (власти государственной, трансформированной во власть одной, двух или трех партий, близких к главе государства или правительства), как правило, не способно обеспечить реализацию конституционных стратегических целей.

Кто в гражданском обществе следит, контролирует, измеряет и оценивает процесс обеспечения согласования функционирования и взаимодействия органов государственной власти (судебной и законодательной) и одновременно органов местного самоуправления, тем более должностных лиц. Целостную модель власти народа невозможно разделить на три качественно разнозначные и самостоятельные модели ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной) без нарушения принципа целостности, в то время, когда каждая из них действует в рамках политики государства, которую раньше определял президент, а скоро - глава правительства.

² Merkel W. Embedded and Defective Democracies // Democratization. 2004 - Vol. 11, N 5. - P. 33; Przeworski A., Limongi F. Modernization: Theories and Facts // World Politics. 1997. - Vol. 49, N 2. - P. 155.

Если политику определяет глава государства или правительства, то результаты этой политики должны быть объектом измерения, оценки и общественного контроля. Будущее Армении нельзя привязывать к качествам одного или нескольких лидеров. Когнитивное свойство целого нельзя предугадать, изучая только свойства отдельных частей. Восприятие целого или модели власти народа и модели государственной власти опережает восприятие его частей, отдельных ветвей государственной власти, органов местного самоуправления, а также президента и главы правительства. Например, в США Президент - не глава государства, а глава администрации, осуществляющей руководство страной или управление государством. Таким образом, в США целое узнается ранее своих элементов. Власть как целое требует рассмотрения управленческих функций как функций целого.

Модель принятия решений *“на основе разделения и баланса законодательной, исполнительной и судебной властей”* противоречит системотехническому принципу функциональной полноты или принципу целостности. Из принципа системности (целостности) вытекает, что глава государства (правительства) несет конституционную ответственность за эффективное и качественное достижение не только стратегических конституционных целей и задач целого (государства), но и его органов, а также органов местного самоуправления.

Предлагается выделить ряд фундаментальных качеств системы государственного управления и индикаторов конституционного менеджмента, к которым, так или иначе, сводятся все остальные: **сложность, организованность, надежность, целостность, устойчивость, способность системы противостоять разрушающим внутренним и внешним воздействиям, угрозам и рискам, полнота, функциональная анизотропность (неоднородность и неравнозначность функциональных возможностей), инерционность (способность системы сохранять свое состояние и оказывать определенное сопротивление факторам, ведущим к изменению)**. Показатели устойчивости рассчитываются на основе закона относительных сопротивлений, согласно которому *“устойчивость целого зависит от наименьших относительных сопротивлений всех его частей во всякий момент”*³.

С точки зрения системотехники социально-экономического управления⁴ стратегическая конституционная цель, а именно благополучие и процветание народа обеспечивает благополучие и процветание Армении. О верховенстве права не может быть и речи, если Конституция не гарантирует защиту своей преамбулы, генеральных стратегических целей. Для народа-законодателя главными являются не столько ценности либеральной демократии, сколько ценности, закрепленные в преамбуле Конституции.

Устойчивость конституционной системы зависит от звена, обладающего наименьшей устойчивостью. Наименьшей устойчивостью обладают не основные права и свободы человека, ценности демократии, а **благополучие и процветание народа-законодателя, в том числе обеспечение возможностей его непрерывного процветания и развития**. В этих условиях разрыв в уровнях благополучия между наименее бедными и наиболее богатыми является угрозой устойчивости армянского государства, безопасности страны, ее суверенитету.

Для обеспеченного минимальным уровнем материальных и духовных потребностей европейца высшей ценностью являются его достоинство и основные права и свободы. Для большинства граждан Армении, не обеспеченного минимальным уровнем

³ Богданов А. А. Тектология: Всеобщая организационная наука. В 2-х книгах. Москва, “Экономика”, 1989.

⁴ Ваганян Г.А. Системотехника управления социально-экономическими процессами /System Engineering of Management of Socio-Economic Processes. В кн. “Системотехника”/ Под. ред. проф. А. Гусакова. Москва, Фонд “Новое тысячелетие”, Москва, 2002, 768 с.

материальных и духовных потребностей, высшей ценностью является гарантирование социально-экономических прав, вытекающих из Конституции. Без экономической свободы, без уничтожения эксплуатации человека человеком говорить о свободе бессмысленно. Колебания курса национальной валюты в сравнении с долларом и евро, увеличение внешнего государственного долга, экономическая эмиграция являются новыми формами либералистической эксплуатации человека человеком. Конституция не должна допускать подобной формы эксплуатации. Она должна гарантировать появление новых лидеров, воспрепятствовать несменяемости (воспроизводству) руководящего состава государственного аппарата. Армении, как воздух, нужны новые лидеры, которые могут формировать цели, выражающие волю народа в социальном и правовом государстве.

Государство социальное и правовое

Многие европейские эксперты считают, что социальному государству присущи следующие стандарты и нормы: расходы на социальную защиту должны составить не менее 30% ВВП, на здравоохранение – 10% ВВП, образование - 6% ВВП. По нормам Европейской социальной хартии соотношение минимальной заработной платы и средней заработной платы не должно быть ниже 50%. Уровень минимальной зарплаты не должен опускаться ниже 35-40% от средней заработной платы по стране. Минимальный размер базовой пенсии должен быть не менее 80-85% прожиточного минимума. А те, кто отработал 30 лет, должны получать пенсию не ниже 150% прожиточного минимума. Профессора государственных университетов в условиях экономики знаний должны получать достойную зарплату. Государство обязано взять на себя задачу исправления социальной несправедливости, присущей рыночной экономике. А эта задача под силу лишь экономике той страны, в которой доминирует парадигма национального интеллектуального капитала (НИК).

"Во имя гражданского согласия" означает, что у общества должно быть доверие: к НИК, к регулирующей роли рынка, к органам власти, к должностным лицам, к результатам согласования интересов всех социальных групп. Экономическая свобода свойственна обществу, где нет эксплуатации человека человеком, человека – должностным лицом или органом власти, а также собственником бизнеса, где в стратегии управления доминирует принцип опережающего роста НИК. Армения, к сожалению, далека от указанных требований: расходы от ВВП на социальную защиту существенно отстают от стран ЕС. Не выдерживается норма Европейской социальной Хартии. Индексы формирования и развития НИК Армении уступают ведущим европейским странам и США.

Для эффективного и качественного решения ключевых проблем Армении, обеспечения ее благополучия и процветания предлагается использовать методологию кластерного интерактивного управления НИК на основе ССИ. В таблице 1 приведены основные этапы управления национальным интеллектуальным капиталом. Основные цели (задачи) государства целесообразно распределить по кластерам (по сферам). Каждый кластер может быть характеризован набором из 4-5 ключевых индикаторов.

Кластер 1 (экономическая сфера)

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1) улучшение деловой среды и стимулирование предпринимательства;2) стимулирование занятости населения и улучшение условий труда;9) защита интересов потребителей, контроль за качеством товаров, услуг и работ;10) гармоничное территориальное развитие;14) развитие фундаментальной и прикладной науки. |
|--|

Кластер 2 (социальная сфера)

- 3) стимулирование жилищного строительства;
- 4) стимулирование фактического равенства между женщинами и мужчинами;
- 5) стимулирование рождаемости и многодетности;
- 6) создание благоприятных условий для полного и всестороннего развития индивидуальности детей;
- 7) осуществление программ по охране и улучшению здоровья населения, создание условий для эффективного и доступного медицинского обслуживания;
- 8) осуществление программ по предупреждению, лечению инвалидности, восстановлению здоровья инвалидов, стимулирование участия инвалидов в общественной жизни;
- 12) обеспечение достойного жизненного уровня пожилых людей;
- 13) развитие бесплатного высшего и иного специального образования.

Кластер 3 (культурная сфера)

- 11) развитие физкультуры и спорта;
- 15) содействие свободному приобщению каждого к национальным и общечеловеческим ценностям;
- 16) стимулирование благотворительности в целях основания, финансирования культурных, образовательных, научных учреждений, учреждений здравоохранения, спортивных, социальных и иных учреждений, а также в целях обеспечения их финансовой независимости.

Таблица 1

№	Основные этапы государственного управления на основе ССИ
1	Разработка видения и миссии органов государственной власти и органов местного самоуправления на основе стратегической конституционной цели;
2	Определение стратегических целей и задач государственного управления формированием и развитием компонент по сферам (кластерам);
3	На основе SWOT-анализа установление факторов успеха, которые помогут реализовать стратегию эффективного и качественного управления по сферам
4	Определение системы эффективных индикаторов и построение кластеров/таблиц/матриц информационно-управленческих связей (стратегических карт). Разработка ключевых индикаторов эффективности, выбор эталонных индикаторов (для должностных лиц, органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также органов местного самоуправления). Построение стратегической карты государственного управления по сферам;
5	Формирование программы, ресурсов и календарного плана действий для реализации стратегии государственного управления по сферам;
6	Определение программ и планов действий президента, главы правительства, органов государственной власти и органов местного самоуправления для эффективного государственного управления НИК и его компонентами;

7	<p>Всеобщий гражданский контроль за реализацией программ и планов действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, осуществляющих управления по сферам, путем оценки промежуточных и конечных результатов управленческих решений, степени достижения целей и задач, стоящих перед органами государственной власти и органов местного самоуправления на всех уровнях власти (по кластерам показателей). Формирование корректирующих воздействий и переход к первому этапу.</p>
---	--

Внедрять систему государственного управления целесообразно по этапам в трех ветвях власти, затем в органах местного самоуправления. Структура внедрения типовой системы управления с использованием ССИ включает пять основных элементов: веб-портал (портал знаний) для облегчения обучения, коммуникации и взаимодействия; система ключевых индикаторов; советы и рекомендации экспертов; управление стратегией и оценками; результаты сравнительного анализа индикаторов; отчеты государственных органов, органов местного самоуправления; средства для интеграции системы управления по сферам в общую систему управления государством.

Отчеты, включая рейтинговые оценки органов государственной власти и местного самоуправления, а также должностных лиц могут стать дополнительным источником знаний для граждан, политических организаций, национальных и международных структур с целью подготовки, обоснования и выбора управленческих решений.