

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



3.5. РЕАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВОМ

Наука об управлении государством, социально-экономическими процессами, человеческими коллективами еще недавно считалась искусством, и для того, чтобы хорошо управлять, достаточно знать экономику, законодательство, право и Конституцию и иметь приличный опыт. Однако управление организационными системами, органами государственной и законодательной власти, судебной системой или административное управление (в США Президент считается главой администрации) есть **не столько искусство, но и наука, причем наука количественного характера с развитым вычислительным аппаратом, с критериями измерения и оценками результатов.**

Наука об управлении государством (с точки зрения конституционного менеджмента⁶) существенно отличается по форме и содержанию от науки об управлении бизнес процессами, управления финансами и т.д., несмотря на некоторое сходство в деталях. Именно отсутствие компетентности у многих должностных лиц, руководителей, политических деятелей в сфере конституционного менеджмента привело к результатам, которые оцениваются Президентом и главой правительства как неудовлетворительные.

Основные междисциплинарные вопросы, на которые следует обратить внимание, относятся к учету неопределенности, моделированию и проектированию организационных систем, технологиям принятия многокритериальных решений, обеспечению их выполнения и роли автоматизации процессов организационного управления.

Стаффорд Бир пишет: "*Задачи управления, бесспорно, требуют от организатора обширных знаний и умения мыслить*". Руководить и организовывать – понятия разные, наличие у организатора качеств руководителя весьма часто недооценивается в современном управлении в Армении. Лидеры политических партий, за редким исключением, не являются организаторами, владеющими знаниями и умениями, которые успешно решали бы задачи – эффективно организовать управление государственными органами, органами местного самоуправления.

Прежде всего, эти организаторы (должностные лица) должны уметь формулировать задачи, реализующие стратегию. Они всегда должны работать ограниченными рамками стратегий, которые закреплены в Конституции страны. Однако, во-первых, выполняя свою работу, организатор (руководитель правительства, глава государства, ведомства, министерства и т.д.) всегда должен сам разрабатывать стратегию и соответствующие задачи на некотором определенном управленческом уровне. Во-вторых, организатор или руководитель должен принимать решения, учитывая все ограничения, которые налагает стратегия, закрепленная в Конституции.

В-третьих, в повседневной работе организатор или руководитель (должностные лица) сталкивается с необходимостью принятия множества мелких и крупных решений, которые, тем не менее, в сумме приводят к успеху или провалу того дела, за которое он несет конституционную ответственность.

В-четвертых, организатор, который формирует стратегию и использует ее для принятия решений, ничего не может достичь, не имея в своем распоряжении аппарата для осуществления принятых решений. Этот аппарат может существовать и независимо от него. Когда организатор приступает к работе, он получает в свое распоряжение штат сотрудников, службы и т.д. Однако, наука показывает, что смена модели управления и переход от президентской к парламентской приведет к изменению (хотя бы на законодательном уровне) структур и задач аппаратов главы государства, глав или руководителей правительства, парламента, министерств и ведомств. От организатора или руководителя зависит, как распорядиться этим аппаратом. Он может получить цифры, данные, предложения, рекомендации и не знать, как их использовать. В результате не все подчиненные будут оказывать ему полную поддержку в рамках своей компетенции. Одним словом, организатор или руководитель должен нести персональную ответственность за тот способ управления, который он выбрал. Но это не всегда приводит к повышению результативности его труда.

Каждый руководитель должен выполнять следующие основные функции: **выработка стратегии, принятия решения и управления**. К сожалению, мы не являемся свидетелями подобного подхода в деятельности главы правительства, главы государст-

⁶ Виртуальные технологии менеджмента (системотехника электронного управления)". Ваганян Г., Ваганян О. Ереван, "Нжар", 2005, 368 стр.

ва, так и руководителей органа законодательной власти, министерств и ведомств за редким исключением. Они могут прекрасно справляться с любыми двумя из них и все же "завалить" работу из-за отсутствия способности к третьей. И что бы ни говорили о "твердости характера", "харизме" или "умении руководить", "владении правил игры на профессиональном уровне", о достижениях в условиях войны или блокады, успехах банковской деятельности, бизнесе или коммерции - этими качествами нельзя заменить **комплексный трехсторонний функциональный подход, преимущества которого особенно явны при длительной работе.**

Опыт - весьма важный фактор, если иметь ввиду, что управление – это искусство. Но то, что мы называем наукой, есть систематизация и суммирование **знаний и опыта.** Знаний в сфере энергетической безопасности или в банковской сфере, или управлении финансами явно недостаточно. Руководителю необходимо узнать гораздо больше о том, как новые знания применять на практике, так как **знание и умение – это не одно и то же.** В Армении до сих пор не систематизирован опыт управления, который был накоплен в результате деятельности трех президентов республики, не говоря об опыте управления руководителей правительства. Для общества представляют ценность руководители и организаторы, сочетающие в себе **искусство и науку управления.** Но при этом нужно учитывать, что наука всегда говорит о существовании предмета; она не имеет отношения к техническому, аппаратному мастерству, что является объектом искусства.

В конституционном управлении государством необходимо признать, что основа знания становится наукой, если явления поддаются качественному измерению в процессе конституционного мониторинга. Те или иные отклонения от цели должны иметь объяснения на научных подходах; фактами признаются только те результаты, которые получены много раз, многими наблюдателями при одинаковых методах мониторинга, измерения и оценки; гипотезы выдвигаются для объяснения уже существующих факторов и проверяются всеми доступными способами; гипотеза, сохраняющаяся под тяжестью фактов в течение многолетней проверки, приобретает статус закона; чтобы объяснить законы, создаются теории, которые в свою очередь подвергаются проверке.

Основные преимущества науки управления

Среди основных преимуществ науки конституционного управления: деловой учет, который ни в коем случае не следует путать с армянской парадигмой подсчета доходов, прибылей и убытков. Деловой учет исследует детально все относящиеся к прибылям и убыткам, проводя строгое различие, например, между ценой управления государственным долгом и его стоимостью, между показателем ВВП и динамикой численности населения, между материальными и нематериальными показателями, между человеческим и интеллектуальным капиталами; изучение процесса управления как рабочего процесса, в котором решение становится продуктом, качество которого необходимо измерить и оценить. Большинство управленцев, министров правительства, особенно экономического блока выдают, как правило, желаемое за действительное. И порой исследователи могут столкнуться с самыми неожиданными результатами, когда одно и то же должностное лицо выдает прямо противоположные идеи, факты и их объяснения.

Министры экономического блока зачастую выдают весьма оптимистические прогнозы. Забывая, что санкции против России продолжаются, местные цены на газ и электричество, на топливо не соответствуют мировым тенденциям, не снижаются или мало снижаются, а производимая продукция в ценовом выражении остается неконкурентоспособной, что человеческий капитал из Армении продолжает исходить, что остаются нерешенными вопросы транспортной блокады, тем не менее, без глубоких (научных) обоснований приводят завышенные цифры. Употреблять слово "научный" следует с

большой осторожностью, так как за последнее время оно сильно обесценилось. В Армении ежегодно защищается примерно от 80 до 100 докторов и кандидатов экономических наук. Однако экономика, тем не менее, эффективно не развивается. Ее репутация крайне низкая. Наука управления позволяет предсказывать будущие ситуации. Наличие этой способности делает успешной работу руководителя и организатора. Самые важные модели деятельности администрации министерств, правительства и парламента не имеют отношения к процессам развития государства и его экономики, к социально-экономическим и культурным процессам; они связаны, как уже было сказано выше, со стратегией, решениями и управлением, с критериями измерения и оценки результатов управления и ответственностью должностных лиц, принимающих управленческие решения, прежде всего с их деловыми и личностными, а не политическими качествами.

Цель науки управления состоит, прежде всего, в том, чтобы свести полученные количественные и качественные данные, факты и факторы в некоторую систему, характеризующую внутреннюю и внешнюю ситуации. Это предполагает выдвижение гипотез о том, почему данные факторы и факторы влияют именно таким образом, а также позволяют сформировывать "законы" или "закономерности" и связи, действующие в данной ситуации. Для выполнения всего этого необходимо проведение **не только измерений, но и исследование операций**, всего рабочего процесса конституционного менеджмента, сбалансированную оценку результатов по ключевым показателям и их обобщение. Следовательно, в аппаратах государственных органов должен быть осуществлен подбор ученых разных специальностей, с тем, чтобы охватить весь объем человеческих знаний в целом и особенно в сфере конституционного менеджмента.

В отличие от игры в шахматы, где информация полная, определяющая природу данной игры и указывающая правильную стратегию для данных обстоятельств, в конституционном управлении по существу своему имеем дело **с играми "с неполной информацией"**. Таким образом, составные и наиболее важные, ключевые (системотехнические) этапы конституционного управления – стратегия, решения, схема измерения и оценки управления - должны быть эффективными (соответствовать стратегическим требованиям Конституции), так как они могут "справляться" с тем, что может произойти в процессе формирования государства.

Основные проблемы низкой эффективности госуправления в Армении – это неэффективная стратегия, неэффективные управленческие решения и неэффективное управление во всех сферах. Используемые стратегии, решения и схемы управления основаны на поверхностном анализе ситуаций и экстраполяции имеющихся результатов в будущее (которое строится без обоснованных прогнозов) и, в результате они, как правило, неадекватные, неправильные. Выход представляется в формировании стратегии, решений и схем управления на научной основе с помощью исследования цены возможных стратегий управления на основе системы сбалансированных показателей.

Деятельность организаторов и руководителей страны связана с необходимостью решения трех интеллектуальных задач: **определения стратегии, принятия решений и управления**. Наука может помочь в каждом из трех случаев. Она может помочь в определении и сравнении эффективности возможных путей управления. Стратегии, которыми руководствуются лидеры, имеют, по крайней мере, не меньшую значимость, чем находящиеся в их распоряжении средства. На практике даже в рамках ограниченных возможностей, благодаря науке управления, можно повысить интеллектуальный капитал государства и выработать определенную стратегию, принять такие решения и оптимально управлять процессом, чтобы получить в итоге намного более качественный результат, чем в настоящее время. Государственные служащие и должностные лица не

должны приводить надуманные причины, которые не позволили добиться высоких результатов, объясняя их достижение объективными предпосылками⁷.

Проблемы, которые нужно решать или преодолевать, лежат в глубине вещей, и **трудности могут рассматриваться просто как симптомы**. Одна из задач управленца-руководителя, стоящих перед ним, - раскрыть реально существующие проблемы, возможности использования органиченных средств (и пределы своих интеллектуальных возможностей), а они скрыты в природе системы (объекта и субъекта управления), которая, как правило, порождает их. Трудно даже дать название этим реальным проблемам. Чиновники, которые ссылаются на воздействие внешних условий или лукавят, признаются в своем непрофессионализме, поскольку и стратегии, и решения, и схемы управления необходимо формировать с учетом этих внешних воздействий.

Очень часто на практике в госуправлении мы встречаемся со случаями, когда руководители подчеркивают удачу или результат, а **принятие всех связанных с этим управленческих решений сопрягают с риском**. Однако наука не придерживается такого **детерминистского взгляда** на явления. Необходимо оценивать вероятности получения того или иного результата и тем самым формализовать количественными показателями эти "риски".

Ничто в мире не является точным. Можно сказать, что любое измерение может рассматриваться как точная оценка, полученная с некоторой заданной степенью приближения. Однако государство и общество стремятся достичь целей, заданных в Конституции. Администрация, госаппарат, должностные лица стремятся к достижению некоторого формализуемого результата. По-гречески "**цель**" – **stochos**. Поэтому управленцы, в том числе на так называемых политических должностях, должны научиться грамотно управлять, учесть вероятности распределения/стохастических процессов. Это предполагает стремление к большей вероятности достижения целей (конституционных). Стохастический (целенаправленный) процесс – это то, что имеет место при свертывании вероятностей, что как раз и характеризует процесс управления государством и его органами, управления социально-экономическими процессами.

Армения, с точки зрения ее экономического развития, находится в глубоком кризисе. "**Пребывание в состоянии управления**" в этом смысле можно определить наилучшим образом, используя термин "**стабильность**". Если система нестабильна, то воздействие возмущения приводит равномерно функционирующую систему к очень сильным колебаниям по различным показателям, которые могут стать еще более нежелательными после того, как причина возмущения будет устранена. То есть повышение эффективности управления при условиях "**нестабильной экономики**" не всегда может устранить проблемы и обеспечить стабильное развитие страны. Оно может стать таковым в определенный период времени (короткий), но потом вновь вернуться в свое исходное нестабильное состояние. Особенно это проявляется в условиях "скрытого управления" в Армении, где, как признаются главы государства, высокий уровень теневой экономики, коррупции и т.п. Следовательно, решение основной проблемы развития Армении требует стратегии по выбору стратегий, приоритетов, в особенности в тех сферах, которые системообразующие для коррупции и "теневой экономики". То есть и коррупция, и "теневая экономика" должны стать управляемыми.

Такое саморегулирование характеризует показатель "гомеостаза" (по управлению, зависящему от качества обратной связи). Демографические проблемы индицируют нарушение гомеостаза в управлении. Население страны само способно распознать собственное экономическое состояние и, осознавая безрезультативность механизма так называемых демократических выборов как фактора влияния на управление, отдает пред-

⁷ Должностные лица с высоким интеллектом ищут пути решения проблем с использованием всего доступного им управленческого инструментария.

почтение выйти из контура (схемы) подобного управления, обретая независимость и свободу от влияния местной коррупции и теневой экономики. Таким образом, одним из индикаторов оценки деятельности правительства должно быть приостановление темпов эмиграции и в последующем принятие мер по реэмиграции. В течение долгих лет партии власти не удалось приостановить темпы эмиграции, восстановить "гомеостаз" в государственном управлении, а также стабильность развития экономики.

Привлечение науки управления для выработки стратегии, принятия решения и управления эволюционным путем осуществить очень трудно, зачастую невозможно. Анализ истории армянской государственности показывает, что когда местные возможности исчерпаны, то общество начинает отдавать предпочтение стратегии, решениям и управлению внешних сил.