

КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИИ В НЕЭФФЕКТИВНОМ КОНСТИТУЦИОННОМ МЕНЕДЖМЕНТЕ

*Доктор экономических наук, профессор Ваганян Г., кандидат экономических наук,
доцент Ваганян О., Российско-Армянский (Славянский) университет*

Ключевые слова: **конституционный менеджмент, экономика, проблемы развития, стратегические цели, интеллектуальный капитал, инновации, система сбалансированных показателей**

Народ-законодатель в Конституции РФ четко определил стратегическую цель государственного управления - **“обеспечить благополучие и процветание России”**. Перед государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами поставлены **конституционные функциональные задачи (КФЗ)**, соответствующие стратегической цели. Качество решений КФЗ влияет на качество государственного управления. Результаты исследования показали, что **все модели конституционного правления** представляют собой разновидности **модели принятия управленческих решений**. Для повышения эффективности и качества управленческих решений необходимо использовать **систему сбалансированных индикаторов (ССИ)**. Именно ССИ позволяет осуществить наглядный, действенный, надежный и всеобщий **контроль за осуществлением государственной власти** и обеспечить **выбор корректирующих управленческих воздействий**.

Исследование и анализ ключевых проблем развития России на основе ССИ показали, что эти проблемы заключаются не в парадигме экономического развития, зависящей от изменений мировых цен на нефть и газ, а в **низкой эффективности и качестве конституционного менеджмента**. **Конституционный менеджмент** - это управление государством, при котором цели, задачи, функции, ответственность, критерии и оценка деятельности государства по показателям результативности управления, принятия решений и контроля за их исполнением определяются содержанием Конституции. Адекватная формализация и каскадирование конституционной стратегической цели по органам государственной власти и органам местного самоуправления – ключ к успеху в государственном управлении.

Так, вместо абстрактных **“гарантирования и обеспечения защиты прав человека”** или минимизации потребления ресурсов (оптимизации бюджетных расходов) следует говорить о минимизации **“полезности”** или **“ценности”** государства, максимизации эффек-

тивности и качества государственного управления. **Конституционный менеджмент**, как междисциплинарный инструмент познания, ускоряет применение общих законов движения социально-экономических, в том числе политических, правовых процессов и систем в государственном управлении. 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 и конституционализма, и международного права, и экономики, и либеральной демократии.**

Истинная ценность конституционализма заключается в том, насколько ценности демократии, социального и правового государства (социальной рыночной экономики) соответствуют и содействуют эффективному и качественному движению (росту, ускорению и т.д.) социально-экономических процессов в соответствии с законами движения. В противном случае ценности конституционализма или конституционной цели будут трансформированы в ценности организованного меньшинства, деловой и административной элиты или класса путем доминирования воли одной либо двух “партий власти”, объединенных вокруг харизмы Президента и премьер-министра, над волей неорганизованного большинства, не способного отстаивать свои конституционные права даже при опоре на оппозиционные партии. Доминирование воли организованного меньшинства над волей неорганизованного большинства – источник противоречий между “базисом и надстройкой”. В этих условиях основная цель Конституции не будет достигнута.

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 РФ модель управления не устойчива, сильно зависит от внешних воздействий. **Цена управления для восстановления равновесия неоправданно высока.** В результате растет общая цена управления. **Народы России из-за дефектной модели государственного управления стали впечатляющим донором развитых стран и элит за счет снижения уровня своего благосостояния и благополучия.**

Модель государственной власти в России обладает в основном внешними признаками демократического управления. Доминирует воля *“главы государства”* в принятии окончательных 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, если реализация права по принятию управленческих решений требует **обеспечения низкого уровня социально-экономического неравенства.** В России это условие не соблюдается, следовательно, **в российской модели либеральной демократии народовластие не реализовано.**

Есть и **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. Таким образом, имеется **существенное рассогласование между моделью власти народа России и моделью государственной власти, между юридической моделью Конституции и ее реальной моделью.** В итоге государственное управление не может быть качественным и эффективным. Результаты принимаемых и исполняемых управленческих решений не сбалансированы, не адекватны стратегической цели народа-законодателя. Должностные лица, принявшие и исполнившие подобные решения, фактически не ответственны перед неорганизованным большинством, поскольку выражают волю организованного меньшинства и ответственны перед ним.

В российской 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 отличить особенности социальной рыночной экономики, может не обеспечить рост благосостояния. Она не всегда обязана **подчиняться принципу верховенства права.** Термин *“либеральный”* понимается в России не однозначно. Воля *“партии власти”* трансформирована в волю главного должностного лица, и зависит от управленческих способностей, деловых, политических и личностных качеств главы государства.

Уровень материального и духовного благополучия народа является условием для оптимизации сложившегося режима либеральной демократии. Этот уровень играет значительную роль в обеспечении её устойчивости¹. С учетом вышеизложенного можно согласиться с утверждением, что в России 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. В России, по мнению специалистов, установился режим демократии элиты, солидирующей с “партией власти”. Некоторые политики утверждают, что в российской 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 присоединения Крыма, участия ВКС России в борьбе с мировым терроризмом в Сирии являются следствием несправедливости, хищнической эксплуатации ресурсов и распределения доходов не только в России, но и во всем мире.

В обыденном сознании граждан России установилось мнение - *“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 партии, близких к главе государства), как правило, не способно обеспечить реализацию конституционной стратегической цели.*

Согласно Конституции, свою **власть многонациональный народ России осуществляет непосредственно, а также через органы государственной власти и**

¹ Merkel W. *Embedded and Defective Democracies // Democratization - 2004 - Vol. 11, No.5 - P. 33, Przeworski A., Limongi F. Modernization: Theories and Facts // World Politics - 1997 - Vol. 49, No. 2 - P. 155*

органы местного самоуправления. Президент вместе с Федеральным Собранием, Правительством и судами также осуществляет государственную власть. То есть функции одного лица приравнены к функциям органов власти. Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления. Следовательно, система конституционного управления не полная, не адекватна целостной модели власти народа как ее источника.

Никто в гражданском обществе не следит, не контролирует, не измеряет и не оценивает **процесс обеспечения согласования функционирования и взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.** Нет механизма измерения и критериев оценки этого процесса, не разработаны сбалансированные индикаторы измерения эффективности и качества процесса, **нет эталонной модели “обеспечения согласования функционирования и взаимодействия” различных органов.**

В этих условиях не может быть и речи **о взвешенном и непредвзятом разделении и балансе властей. Целостную модель власти народа** невозможно разделить на три качественно равнозначные 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, определяемой Президентом.**

Если политику определяет глава государства, то результаты этой политики должны быть объектом измерения, оценки и общественного контроля, что не осуществляется в действительности. Подобное управление деформирует модель власти, что повышает риски и угрозы. Будущее России 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 в системе власти. 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 функции 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 несет конституционную ответственность за эффективное и качественное достижение не только стратегической конституционной цели

и задач целого (государства), но и его частей, **а также органов местного самоуправления, что неприемлемо.**

Можно выделить ряд фундаментальных качеств системы 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"* (А. Богданов).

С точки зрения системотехники стратегической конституционной цели именно благополучие и процветание народа обеспечивает благополучие и процветание России. О верховенстве права не может быть и речи, если Конституция не гарантирует защиту своей Преамбулы и стратегической цели. Для народа-законодателя главными являются не ценности либеральной демократии, а 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 благосостояние и благополучие народа-законодателя, в том числе обеспечение возможностей его непрерывного процветания и развития. **В этих условиях разрыв в уровнях благосостояния между наименее бедными и наиболее богатыми является угрозой устойчивости российского государства.**

Для обеспеченного минимальным уровнем материальных и духовных потребностей европейца **высшей ценностью являются его достоинство и основные права и свободы.** Для большинства граждан России, не обеспеченного минимальным уровнем 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.** Падение курса национальной валюты в сравнении с долларом и евро, ввод международных экономических санкций являются новой формой **либералистической эксплуатации человека человеком.** Конституция не должна допускать подобной формы эксплуатации. Она должна гарантировать появление новых лидеров, воспрепятствовать несменяемости (воспроизводству) руководящего состава государственного аппарата.

России, как воздух, нужны новые лидеры, которые могут формировать **цели, выражающие волю народа в социальном и правовом государстве.**

Социальное и правовое государство – это, прежде всего, **ответственность государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц за состояние и качество реализации социальных функций государства, вытекающих из стратегической цели Конституции.** Результативность государственного управления и минимизация его цены требует измерения и оценки **системы сбалансированных индикаторов социального государства.** Не бывает социальной справедливости, если принимаемые управленческие решения не являются правовыми, то есть не прошли соответствующую экспертизу на **“социальную пригодность”.** Социальное государство гарантирует (исполняет) национальные нормы и стандарты.

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%** 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 ядерной державы в условиях экономики знаний, особенно страны, где стоимость недр и водных ресурсов достигает огромных размеров, должны получать достойную зарплату, причем в среднем не ниже судей и прокуроров или менеджеров госкорпораций и руководителей органов государственной власти. **Государство обязано взять на себя задачу исправления социальной несправедливости, присущей рыночной экономике.** А эта задача под силу лишь в экономике страны, в которой доминирует парадигма национального интеллектуального капитала (НИК).

“Во имя гражданского согласия” означает, что у общества должно быть доверие: к НИК, к регуливающей 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. Россия, к сожалению, далека от указанных требований: **расходы от ВВП на социальную защиту существенно отстают от стран ЕС. Не выдерживается норма Европейской со-**

циальной Хартии. Индексы формирования и развития НИК России уступают ведущим европейским странам и США.

Для эффективного и качественного решения ключевых проблем России, обеспечения ее благополучия и процветания предлагается использовать методологию интерактивного управления НИК на основе ССИ. В таблице приведены основные этапы управления национальным интеллектуальным капиталом.

N	Основные этапы управления НИК на основе ССИ
1	Разработка видения и миссии НИК органов государственной власти и органов местного самоуправления на основе стратегической конституционной цели
2	Определение стратегических целей и задач управления формированием и развитием компонент НИК
3	На основе SWOT - анализа установление факторов успеха, которые помогут реализовать стратегию эффективного и качественного управления НИК
4	Определение системы эффективных индикаторов НИК и построение таблиц/матриц информационно-управленческих связей (стратегических карт). Разработка ключевых индикаторов эффективности, выбор эталонных индикаторов НИК (для должностных лиц, органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также органов местного самоуправления). Построение стратегической карты управления НИК и его компонентами
5	Формирование программы, ресурсов и календарного плана действий для реализации стратегии управления НИК и его компонентами
6	Определение программ и планов действий Президента, органов государственной власти и органов местного самоуправления для управления НИК и его компонентами
7	Всеобщий гражданский контроль за реализацией программ и планов действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, осуществляющих управления НИК, путем оценки промежуточных и конечных результатов управленческих решений на всех уровнях

власти. Формирование корректирующих воздействий и переход к первому этапу

Внедрять систему управления НИК целесообразно по этапам, в первую очередь, в трех ветвях власти, затем в органах местного самоуправления. Структура внедрения типовой системы управления формированием и развитием ИК 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 НИК; отчеты НИК государственных органов, органов местного самоуправления; средства для интеграции системы управления НИК в общую систему управления государством.

Отчеты по НИК, а также рейтинговые оценки компонент НИК органов государственной власти и местного самоуправления, а также должностных лиц, как в целом, так и в отдельности, опубликованные на веб портале, могут стать дополнительным источником знаний для граждан, политических организаций, коммерческих и некоммерческих, национальных и международных структур с целью подготовки, обоснования и выбора управленческих решений.

Литература

1. Ваганян Г.А., Ваганян О.Г., Тумян Л.В. **Сопоставительный анализ национального интеллектуального капитала стран БРИКС ключевого фактора роста качества государственного управления и конкурентоспособности.** I Международная научно-практическая конференция "Страны БРИКС: стратегии развития и механизмы взаимодействия и сотрудничества в изменяющемся мире", М., 2–3 ноября 2015 г.
2. Ваганян Г.А., Ваганян О.Г. **Концепция интерактивного менеджмента интеллектуального капитала Евразийского экономического союза как ключевой фактор роста конкурентоспособности и модернизации.** XV Международная научная конференция "Модернизация России: ключевые проблемы и решения". М., 18-19 декабря 2014.
3. Ваганян Г.А. **Стратегический анализ виртуального интеллектуального капитала и показателей экономики знаний в Ситуационном центре (не традиционный захват знаний).** Тезисы докладов Научно-практическая конференция "Ситуационные центры - 2009" (современные информационно-аналитические технологии поддержки принятия ре-

шений), М., 14-15 апреля 2009, Российская академия государственной службы при Президенте РФ.

4. Ваганян Г.А. **Виртуальный центр стратегического анализа (концепция, технология, системотехника)**. Международной научно-практической конференции "Ситуационные центры - 2008", М., 7–9 апреля 2008, Российская академия государственной службы при Президенте РФ.

5. Ваганян О.Г. **Интерактивный инструмент сбалансированного измерения и управления человеческим капиталом** // Управление социально-экономическими комплексами: Сб. статей / Общ. ред. А.Л. Гапоненко. М., Изд-во Российская академия государственной службы при Президенте РФ, 2008.

6. Ваганян Г.А. **Мировой финансовый кризис, измерение и оценка интеллектуального капитала ведущих коммерческих и инновационных организаций, образовательных учреждений мира и России**. Тезисы докладов IX Международной научной конференции "Россия: ключевые проблемы и решения", М., 11-12 декабря 2008 г.

7. Ваганян Г.А. **Концепция интерактивного менеджмента интеллектуального капитала в ситуационном центре электронного правительства**. Научно-практическая конференция "Ситуационные центры и перспективные информационно-аналитические средства поддержки принятия решений". Российская академия государственной службы при Президенте РФ. М., 2007.

8. Ваганян О.Г. **Менеджмент интеллектуального капитала – эффективный инструмент стратегического управления в России в условиях экономики знаний** // Журнал "Креативная экономика", М., 2007. № 5, 6, 7.

9. Ваганян О.Г. **Методика оценки эффективности в интеллектуальный капитал** // Журнал "Креативная экономика", М., 2007. № 9.

10. Ваганян О.Г., Гапоненко А.Л. **Сопоставительный анализ показателей экономик, основанных на знаниях, формируемых в США, Европе и России** // Актуальные проблемы Европы: Сб. научных тр. / Ред. кол.: Т.Г. Пархалина и др. М., 2007. №2: Европа: Переход к обществу знаний?

11. Ваганян Г.А., Ваганян О.Г. **Методология проектирования и использования ситуационных центров на основе сбалансированной системы показателей в управлении образованием**. Журнал Современного гуманитарного университета "Телекоммуникации и информатизация образования", М., №4, июль-август, 2006.

12. Ваганян Г.А. **Ситуационные центры - инструменты менеджмента конституционной и интеллектуальной безопасности**. Научно-практическая конференция "Ситуа-

ционные центры: модели, технологии, опыт практической реализации". Российская академия государственной службы при Президенте РФ. М., 18-19 апреля 2006.

13. Ваганян Г.А., Ваганян О.Г. **Виртуальные технологии менеджмента** (системотехника менеджмента). Ереван, "Нжар", 2005.

14. Ваганян Г.А., Ваганян О.Г., Бляян В.Ю. **Методология проектирования электронного правительства (ситуационного центра анализа и принятия решений)**. Научно-практическая конференция "Информационно-аналитические средства поддержки принятия решений и ситуационные центры". Российская академия государственной службы при Президенте РФ. М., 29-30 марта 2005.

15. Ваганян Г.А. **Системотехника управления социально-экономическими процессами**. В кн. "Системотехника" / Под. ред. проф. А.А. Гусакова. Фонд "Новое тысячелетие", М., 2002.

16. Ваганян Г.А. **Человеко-машинное графическое моделирование в управлении социально-экономическими процессами**. В сб. Академии Общественных Наук при ЦК КПСС. //Математическое моделирование социальных процессов. М., 1989.

17. Ваганян Г.А. **Моделирование в кадровой политике**. Тезисы докладов Первой Всесоюзной конференции "Информатика и ВТ в партийной работе и в обучении". Академия Общественных Наук при ЦК КПСС. М., 1988.

18. Ваганян Г.А. **Анализ динамики возрастной структуры партийных руководителей**. Тезисы докладов Первой Всесоюзной конференции "Информатика и ВТ в партийной работе и в обучении". Академия Общественных Наук при ЦК КПСС. М., 1988.