

ГЛАВА IV.5. ПРИНЦИПЫ КОНСТИТУЦИОННОГО МЕНЕДЖМЕНТА

Цель любой политической конституции заключается, ... прежде всего, в том, чтобы обрести правителей – людей, обладающих наивысшей мудростью для того, чтобы выделять цели, общие для всего общества, и наивысшей добродетелью для того, чтобы придерживаться их в своей деятельности” (Др. Г. Стивенсон младший).

Суть научного метода управления обществом, государством в первоначальном определении генеральной, общей цели, отражающей базисные идеалы, в том числе, национальные, которая затем становится основой, точкой отсчета для всех программ и действий. И это генеральная цель должна быть закреплена в Конституции, основном законе.

Цели

После определения цели прогнозируется влияние неконтролируемых факторов на процесс ее достижения, строятся сценарии возможных траекторий достижения цели. Затем намечается система взаимосвязанных мероприятий, формируются предвыборные программы, определяются необходимые ресурсы и структуры управления, необходимые для реализации программ. Выбрав президента (его программу), общество ожидает от него претворения на практике задуманных его командой, правительством мероприятий.

Общественная система - это система, где цели возникают внутри самой системы. Отказавшись от партийного жесткого контроля, старые подсистемы, а затем и новые во многих странах бывшего соцлагеря сформировали стихийно свои цели. В переходный период возникают частные цели в подсистемах разного уровня, например, в различных пока еще несбалансированных ветвях власти: законодательной, исполнительной и судебной. В этой связи возникает необходимость построения механизмов согласовывающих эти частные цели, как политические, так и экономические, с общей целью управления, заложенной в Конституции. **Парламентское большинство получит общественно-политическое объединение, отражающее интересы общественной подсистемы, цели которой в рассматриваемый период в большей степени приближаются к общей цели управления.**

Анализ общественно-политической и социально-экономической ситуации показывает, что около 50% процентов мест в парламенте может получить объединение двух партий. Но эти 50% процентов голосов, участвующих в выборах отразит волю не более 40-50% всего населения республики. Поиск механизмов согласования частных целей в парламенте будет продол-

жаться до тех пор, пока не будут осуществлены адекватные изменения в основном законе РА.

Конституция

В Конституции РА провозглашены основные, базисные, транснациональные "идеалы" - **построение демократического и социального государства, защита общепризнанных мировым сообществом прав и свобод человека.** Эти идеалы еще не цели, предназначенные для воплощения в действие. Каждое такое "поле идеалов" с учетом современного состояния культуры нации допускает целый веер целей, никак идеалу не противоречащих, но зато сильно противоречащих друг другу. Наглядный пример: **защита экономических прав и интересов собственных граждан и продавца по цене иностранного покупателя ведущих предприятий республики.** Самое важное то, что полное согласование этих целей невозможно, возможен лишь более или менее разумный компромисс. В Конституции же Армении нет намека на компромисс.

Культура

Тысячелетняя армянская культура, развивалась "методом проб и ошибок", устремляясь одновременно к нескольким взаимно противоречивым целям, каждая из которых и сама была достаточно размытой (объединение армянства, сохранение территории, развитие и защита религии, языка и др.). А дальше включались механизмы селекции и обратной связи. **В самой множественности целей культуры, дающей возможность их селекции и модификации, обеспечиваются условия самоорганизации общества, выживания его в долгосрочной перспективе.**

Другой механизм, позволяющий не слишком ошибаться при формировании цели в процессе реформирования Конституции, заключается в том, что те, на кого возлагалась обязанность или право назначать цели, сами были носителями соответствующей культуры и подчас стихийно следовали ее ориентирам, опираясь на свое "поле целей". "Научно обоснованные" или "рациональные" цели, сформированные юристами-профессионалами или политиками, воспользовавшимися стандартными нормами из статей конституций различных стран мира, в конечном итоге, вступают в противоречие с культурными целями собственного народа и не реализуются. **То есть демократизация, соблюдение стандартных прав и свобод граждан, а также других требований общежития развитых в экономическом отношении народов, слишком медленно и болезненно вживаются в действительность.** В результате наблюдаем снижение государственной дисциплины, коррумпированность властных структур, низкие зарплаты, проблемы с

взиманием налогов, увеличение эмиграционных потоков и т.д., и т.п. **Если же их, т.е. цели навязывают достаточно жестко и последовательно это может привести только к ломке всего соответствующего механизма, всей системы.**

Выход из ситуации

Развитие механизмов обратной связи. И эти механизмы должны распространяться не только на реализацию президентской программы, но и на само **целеполагание**. Иными словами программа, как и сама Конституция должна быть достаточно мягкой, с учетом культуры и веера целей, чтобы допускать возможность "обратного хода", не сопровождающего коренной ломкой структур. Это очень сложно - ведь у парламента и правительства, как и у любой другой ветви власти со временем появляются собственные цели, тесно связанные с сохранением программы, а часто и с ее "расширением", не всегда согласующим с целями более высокого порядка. В этой связи от изменений в Конституции РА зависит очень многое. **Всякое изучение целей общества, народа, нации должно опираться на самое тщательное исследование той "человеческой составляющей", что лежит в основе ценностей и механизмов культуры.** А здесь понадобится более широкий подход, нежели тот, который был использован ранее.

С учетом опыта США

Еще в 1967 г. в США был издан "Акт о возможностях, национальных целей и приоритетах". Этот документ содержал требование подготовки ежегодного социального доклада президенту, формирование при президенте группы советников по социальным вопросам. Характерно, что одной из основных целей стратегии национальной безопасности США - в последнее десятилетие является **защита американского образа жизни**. *"Защита нашей национальной безопасности - народа, территории и образа жизни - являются главной задачей и конституционной обязанностью моей администрации"*, - так считал президент США Б. Клинтон.

С помощью общегосударственной системы "социальные показатели" американцам удалось определить основные параметра **образа жизни**. Это позволяет руководству США оперативно реагировать на возникающие проблемы в "социальном самочувствии нации", фиксировать источники негативных внешних и внутренних воздействий. Таким образом, в США создана система диагностики внутренней социальной информации в интересах обеспечения национальной безопасности.

Задачи

Первоочередной задачей руководства Армении должна стать задача создания системы информационного мониторинга социально-экономической, политической, духовно-нравственной, морально-психологической и правовой обстановки в армянском обществе. Такая система должна проводить анализ на различных уровнях республиканском, городском, региональном и местном. Результаты этого мониторинга должны постоянно учитываться в планировании и проведении мероприятий по обеспечению национальной безопасности Армении. В этой связи нельзя не выделить научно-исследовательскую работу, проводимой под руководством профессора, доктора юридических наук Арутюняна Г.Г. [9, 10]. В работе исследуется структура власти в государстве посредством конституционного разграничения и определения как функций той или иной ветви власти, характеризующих управление государством и обществом, так и соответствующих институтов, представляющих государственные органы, с необходимыми равновесными полномочиями, которые должны быть зафиксированы в основном законе. При этом полномочия разделяются на три самостоятельные группы (блоки) и индикаторы: **функциональные**, обеспечивающие функционирование той или иной ветвей власти, **противовесные** для балансировки ветви власти и **сдерживающие** для обеспечения безопасного развития ветвей власти. Такой диалектический подход к правовому проектированию системы государственного управления и правового составляющего государства диктует необходимость построения адекватного конституционного обеспечения.

До недавнего времени и в теории и на практике госуправления основное внимание уделялось обеспечению военной безопасности государств. Сегодня уже стала очевидной ограниченность данного подхода, так как научно-техническая революция привела к созданию информационного общества, где **информация стала основным инструментом власти**. Глобальные социальные изменения в мире, требуют объективного анализа информационной среды общества. Проблемы обеспечения информационной безопасности в Армении не только не выдвигались, но и фактически игнорировались. Современная геополитическая ситуация требует принципиально нового подхода к проблеме обеспечения национальной безопасности, анализа содержания и эволюции всего спектра геополитических факторов, важнейшим из которых является информационный.

Сегодня правомерно утверждать: чем большими информационными возможностями, ресурсами, системами обработки, анализа и передачи знаний, банков и баз данных обладает Армения, то тем вероятнее, при прочих

равных условиях, что она может добиться стратегических преимуществ в регионе. В этом контексте становится понятной **оценка руководства США информации как стратегического ресурса**, а также объяснимы причины постоянного увеличения ассигнований на развитие и совершенствование информационных технологий, информатизации общественных отношений. Начинается эра глобальной борьбы за общественное сознание народов с использованием новейших информационных технологий на основе координации деятельности всех государственных структур.

Появился механизм скоординированного глобального информационного - психологического воздействия на мировое сообщество. Сегодня мы наблюдаем результаты действия технологии деструктивного информационного воздействия (информационного оружия) против информационной среды армянского общества, как в соседней стране, так и за ее пределами. Достаточно вспомнить о проблемах признания и осуждения геноцида армян в Турции со стороны мирового сообщества, неадекватного восприятия странами Запада прав карабахских армян на самоопределение. Должны ли эти цели, в какой то степени отражены в Конституции? Может ли Армения противостоять экспансии культур Запада и Востока? В информационном поле можно успешно противостоять и побеждать. **Возрождение Армении начнется тогда, "когда потомки Айка вернуться на землю отцов, чтобы отстоять ее"**.

Но государство не должно пассивно ждать этого, оно должно активно готовиться к приему потомков Айка. И эта цель также должна быть отражена в Конституции. С другой стороны и, кроме того, обновленная Конституция должна иметь свою собственную систему самообороны. И большую роль в этом предопределено системе конституционного контроля. В теории и практике управления, с точки зрения государственного строительства, можно различать **понятия юридической и фактической конституции**. Юридическая конституция, в материальном и формальном смысле, это определенная система правовых норм, регулирующих общественные отношения. Фактическая конституция - это сами такие отношения, т.е. то, что реально существует. Основная цель управления системой это обеспечить минимальное рассогласование между планируемым, требуемым, желательным, намеченным и фактическим ее состояниями.

В обществах, где рассогласование между юридической и фактической конституциями достаточно велико, например, в условиях переходного периода, в странах "молодой демократии", возрастает роль и значение системы конституционного контроля. Система конституционного контроля в та-

ких странах должна гармонично включать те типы контроля, которые ей соответствуют и тем самым отличаться от принципов построения системы конституционного контроля, принятых на Западе. В демократических и правовых государствах рассогласование между фактической и юридической конституциями существенно меньше, чем в странах "молодой демократии". Модели юридических конституций различных государств мира могут отличаться друг от друга в меньшей степени, чем модели фактических конституций.

Это не парадокс, а истина. Поэтому стремление лидеров ряда стран к тому, чтобы в национальных конституциях максимально отразить или синтезировать достижения демократии и права из конституций передовых государств, без создания адекватной системы конституционного контроля, зачастую приводит к прямо противоположным результатам. "Величина" рассогласования не должна превышать определенную норму, увеличение которой может привести к росту негативных процессов, к социальным взрывам и т.д. В государстве, где еще не сбалансированы три ветви власти, где судебная находится на стадии формирования, в системе конституционного контроля возрастает роль и значение Конституционного суда.

Функционально слабый Конституционный суд, полномочия которого строго ограничены - это угроза развитию демократизации страны. Верховенство Конституции и законов в ней носит абстрактный характер, а провозглашение народовластия, свобод и равенства граждан, в условиях отсутствия механизмов обратной связи и их конституционной защиты не имеет практической значимости. В теории управления общественными системами различают два типа контроля как функции управления:

- **последующий контроль (контроль по принципу обратной связи),**
- **превентивный контроль (контроль по возмущению).**

В процессе контроля периодически измеряется рассогласование между фактическими (жалобы, запросы) и желательными сигналами (действующими нормативными актами, нормами демократии, стандартами в области прав и свобод человека). Это рассогласование подается на вход системы, с тем, чтобы ее вернуть в требуемое состояние равновесия. Для контроля по принципу обратной связи типичными являются следующие этапы: выбор критерия (нормы, стандарта, эталона) или индикатора; выбор метода измерения качества развития системы (общества, государства); сравнение фактического качества развития с нормой с тем, чтобы определить рассогласование; на основе величины рассогласования определить управляемые сиг-

налы, решения главы государства, чтобы вернуть систему к стандартному поведению.

Таким образом, **задача конституционного контроля, по сути, и по содержанию способствует уменьшению рассогласованию между фактической и юридической конституциями.** В организации системы конституционного контроля и функционирования государственного управления решаются две взаимосвязанные проблемы: **задержка во времени и чувствительность.** В результате временной задержки в системе неизбежно появляется ошибка, которая добавляется к входным воздействиям (сигналам). Временную задержку можно уменьшить путем увеличения чувствительности, т.е. управляемые (корректируемые) воздействия поступают при наличии малых отклонений от нормы. Однако увеличение чувствительности может привести к тому, что в системе конституционного контроля будут вынуждены принимать поспешные и необоснованные решения при случайных флуктуациях, возникающих в системе (при переходе от административной к демократической системе управления государством). Поэтому, чтобы в системе конституционного контроля все время не занимались решением несущественных проблем, **временную задержку целесообразно увеличить за счет снижения чувствительности.**

Если состояние системы оценивается с погрешностью, то система может стать неустойчивой, ее ошибка будет возрастать во времени. При этом система контроля должна минимизировать временную задержку путем введения корректирующих действий (решений) до измерения фактического состояния системы. Одним из возможных путей решения этой задачи является контролирование входных воздействий, сигналов. Если известны соотношения, функциональные связи между входными и выходными сигналами системы, т.е. ее модель или фактическая Конституция, реакцию выхода на управляемое воздействие можно предсказать достаточно точно, например, влияние величины минимальной зарплаты или повышения цен на электроэнергию на социально-экономические отношения в обществе. Рассматриваемый принцип контроля называется **контролем по возмущению или превентивным конституционным контролем.**

История развития общества есть история изменения функций субъекта управления. Они переходят к объекту управления: субъект и объект управления сливаются в единое целое, их интересы и потребности не противостоят друг другу. При этом юридическая и фактическая конституции сливаются в одну единую Конституцию. Общество, таким образом, в своем развитии постепенно переходит в фазу самоуправления. При нарушении

равновесия в движении общества, как **саморегулируемой системы с отрицательной обратной связью**, включается механизм самоуправления, который действует **по принципу наименьшего действия** (наименьших усилий), когда затраты общественной энергии минимальны. Для сохранения темпов развития системы необходимо восстановление затрат энергии, которое происходит путем удовлетворения потребностей всех членов общества.

Развитие системы будет происходить в том случае, если затраты и потери энергии будут меньшими, чем энергии, которая усваивается для удовлетворения потребностей общества. Чтобы обеспечить условия для получения в необходимом количестве энергии, например, для поддержания уровня производительности труда, потребной для нормальной работы производства и т.д., необходимо удовлетворение потребности до определенной нормы. При развитии системы, в действительности, происходят колебания около нормы и колебания самой нормы. В рассматриваемом примере в системе потребностей объем прав и свобод гражданина (экономических, социальных и культурных), гарантированный Конституцией, занимает важнейшее, если не основное место.

Из принципа **наименьшего действия** вытекает определение **устойчивости системы**, зависящей от элемента, обладающего наименьшей устойчивостью или наименьшим относительным противодействием внешним воздействиям, изменяющим его равновесие. **Ускорение развития системы зависит от наиболее отстающих ее элементов, имеющих максимальное нарушение равновесия.** Поэтому для обеспечения непрерывного и инвариантного к внешним воздействиям развития общественной системы нельзя допускать определенных диспропорций в развитии отдельных элементов системы. В этих условиях **возрастает роль и значение конституционного правосудия, надзора и контроля в развитии элементов в обществе, обладающих наименьшей устойчивостью**, т.е. по защите их конституционных прав и свобод, особенно в условиях армянской действительности. При оптимальном управлении обществом, особенно в Армении с ограниченными ресурсами, целесообразно учитывать следующие закономерности:

1. *Чем меньше удовлетворяются потребности человека, членов общества от некоторой нормы, тем больше уменьшается производительность - работоспособность его труда как умственного, так и физического, причем не пропорционально, а не линейно;*
2. *По мере роста внешних воздействий, раздражения все быстрее возрастает сопротивление им.* Это также приводит к снижению

производительности труда человека. Таким образом, ограничение социальных, экономических и культурных прав и свобод человека, норм и стандартов демократии в обществе со стороны различных органов власти, коммерческих, силовых или политических структур следует рассматривать в качестве основного объекта конституционного контроля.

3. *До субъектов контроля ("нервных" центров с тонкой чувствительностью) энергия от более сильных внешних воздействий доходит в меньшей степени.* Это значит, что чем больше число элементов в системе, тем больше должна быть чувствительность субъекта контроля. Это, в первую очередь, относится к организации деятельности системы конституционного контроля - как "нервного" центра с тонкой чувствительностью к нарушению прав и свобод человека.

В этой связи предлагается два принципа оптимизации развития общества как системы:

- I. *Согласно принципу эффективности (самоограничения) ни один из элементов системы не может дальше повышать сверх нормы потребление, удовлетворение своих потребностей, не ухудшая соответствующую норму других.*
- II. *Согласно принципу справедливости, тот элемент системы, который переводит эффективное развитие в неэффективное, должен согласно условию устойчивости получать меньше, чем мог бы получить, соблюдая условие равновесия.*

Именно в этой плоскости отношений следует вести проектирование комплекса правовых мер, в том числе, международных, которые необходимо применять в случае нарушения прав и свобод человека в Армении. Кроме института конституционного контроля в масштабе страны, целесообразно создание механизма реализации и общественного контроля, контроля за соблюдением прав и свобод граждан. Чем больше граждан будет учиться постепенно, понимать и видеть **"как и сколько надо работать, как и сколько можно отдыхать"**, какие у них права и свободы и как их надо защищать, тем эффективнее будет развиваться общество. Эти задачи могут быть успешно решены в условиях информатизации общества, доступности для масс информационно-правовых ресурсов.

Практическая реализация схемы оптимального конституционного контроля сопрягается с определенными трудностями, если не применять достижения современных информационных технологий и не развивать правовую

информатику. Под правовой информатикой следует понимать триединство **"модель - алгоритм - программа"**. Модель позволяет использовать строгие научные методы преобразования правовой информации, например, в выявлении противоречий актов законов требованиям конституции, выявлении рассогласования между фактической и юридической моделями конституций, научно-обоснованного проектирования юридической модели и ее исторического развития. Алгоритм есть результат применения численных, количественных методов. Программа - это реализация алгоритма на компьютере. Она обеспечивает возможность работать по новой информационной технологии.

Расширение сферы применения правовой информатики [86, 141] в задачах защиты прав и свобод граждан требует разработки современной технологии законодательства и конституционного контроля. Одновременно **технологизация институтов защиты прав и свобод** и конституционного контроля предполагает необходимость дальнейшей разработки соответствующих моделей и алгоритмов, информационно-поисковых систем, баз и банков данных правовой информации особенно на национальном языке. Кроме того, целесообразно начать работы по разработке и накоплению банка данных по судебным решениям, типичных нарушений в области прав и свобод граждан в РА, а также банк типичных жалоб и ходатайств. Важно продумать методiku систематизации поступающих жалоб по специальному классификатору и т.д., и т.п. Аналогичный подход требуется осуществить при анализе и синтезе данных и фактов, связанных с геноцидом армянского народа в Турции.

Правотворчество

Общеизвестно, что **правотворчество** является одной из важных отраслей государственной деятельности. **Главной функцией правотворчества является создание правовых норм, нормативных актов. Главным видом правотворчества является законодательная деятельность.** Создание подзаконных актов, в том числе, министерствами и ведомствами, службами, госкомитетами также выступает как часть механизма правового регулирования. Определенную роль в механизме правового регулирования общественных отношений играют органы судебной власти. **Нормотворчество это форма деятельности государственных органов и должностных лиц направленная на создание, дополнение и отмену норм права.** Нормотворчество, таким образом, является также одним из компонентов механизма правового регулирования в государстве. **Эффективный менеджмент нормотворчества** позволяет осуществить оптимальное, результатив-

ное, целенаправленное правовое воздействие на общественные отношения.

На основе законодательной деятельности (деятельности парламента) осуществляется ведомственное нормотворчество со стороны правительства, министерств, служб, представляющих исполнительную власть. При этом пределы нормотворческой компетенции министерств и ведомств ограничены, как правило, их функциями, закрепленными в положениях об этих министерствах и ведомствах.

Нормативные акты министерств и ведомств принимаются либо в силу прямого указания закона, либо по поручению президента или правительства. Законотворчество, как и нормотворчество, в том числе, ведомственное в целом отражает административную политику государства, содержание и формы государственного управления. **Модели законотворчества являются следствием функционирования моделей государственного управления, политических режимов, стоящих у власти сил в государстве.** Анализ международного опыта, позволил выявить определенную строгую закономерность в распределении соответствующих разделов законодательства, в приоритетах и последовательности принятых законов [86]. **Чем более развита демократия и свободны, экономические отношения в стране, тем ближе нормированная кривая распределения принятых законов по упорядоченным разделам законодательства (в соответствии с принятым классификатором свода законов) приближается по форме к кривой нормального распределения.** Рассогласование между кривыми моделей законодательства для стран определяется не только уровнем развития демократических, экономических отношений, но в не меньшей степени различием культуры, традиций, социально-психологических, религиозных, общественных отношений.

Армянская фактическая модель законотворчества в структурном, в количественном, в содержательно упорядоченном аспектах пока отстает от европейских стандартов, требований демократии и прав человека. Системотехнические технологии проектирования правового пространства страны могут содействовать в скорейшей интеграции, безболезненному и плавному вхождению армянской правовой системы в европейское правовое пространство с большей пользой, как для государства, так и для общества при наименьших усилиях и затратах.

Выводы

1. В странах "молодой демократии" роль и значение системы конституционного контроля выше, чем в странах развитой демократии.

2. В системе конституционного контроля в странах "молодой демократии" роль и значение Конституционного суда выше, чем в странах развитой демократии.

3. Западные модели конституционного контроля, не могут в полной мере удовлетворять требованиям построения адекватной обществу системы конституционного контроля пригодных для стран "молодой демократии".

4. Система конституционного контроля в странах "молодой демократии", в первую очередь, должна быть ориентирована на непрерывное и гармоничное уменьшение рассогласования между фактической и юридической Конституциями.

5. Конституционные суды в странах "молодой демократии" должны обладать большими полномочиями, чем суды в странах развитой демократии.

6. Роль и значение конституционного контроля по защите прав и свобод человека, социальных групп, ветвей власти, обладающих наименьшей устойчивостью, непрерывно возрастает.

7. Технологизация институт демократии, защиты прав и свобод, конституционного контроля предполагает массовое применения средств правовой информатики, индикаторов оценки устойчивости общества.

8. Чрезвычайно большую роль для практики сыграет применение результатов научной школы системного и оптимального проектирования моделей конституционного контроля на основе сравнительного конституционного анализа.

9. Конституционное правосудие в современных условиях следует рассматривать в контексте обеспечения реализации государственных функций путем конструирования адекватных им систем противовесов и сдерживающих факторов на основе анализа индикаторов.

10. Системотехнические технологии проектирования правового пространства стран "молодой демократии" могут содействовать в скорейшей интеграции их правовых систем в европейское правовое пространство с большей пользой, как для государства, так и для общества при наименьших усилиях и затратах.