

Максимова Елена Николаевна

**СИСТЕМА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ КАК ИСТОЧНИК ДИСФУНКЦИЙ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ**

В статье акцентируется внимание на способности системы разделения властей продуцировать дисфункции политического управления. Утверждается, что дисфункции политического управления обусловлены конфигурацией системы разделения властей, которая находит отражение в форме правления государства. Уточняется методика измерения президентских и парламентских компонентов формы правления. По мнению автора, в переходных политических системах доминирование президентских компонентов в системе власти снижает вероятность дисфункций политического управления.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2013/9-2/24.html](http://www.gramota.net/materials/3/2013/9-2/24.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2013. № 9 (35): в 2-х ч. Ч. II. С. 101-104. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2013/9-2/](http://www.gramota.net/materials/3/2013/9-2/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

УДК 323.2

**Политология**

*В статье акцентируется внимание на способности системы разделения властей продуцировать дисфункции политического управления. Утверждается, что дисфункции политического управления обусловлены конфигурацией системы разделения властей, которая находит отражение в форме правления государства. Уточняется методика измерения президентских и парламентских компонентов формы правления. По мнению автора, в переходных политических системах доминирование президентских компонентов в системе власти снижает вероятность дисфункций политического управления.*

*Ключевые слова и фразы:* политическая система; разделение властей; политическое управление; форма правления; дисфункция; нестабильность.

**Максимова Елена Николаевна**, к. полит. н., доцент  
Севастопольский национальный технический университет, Украина  
astarta\_05@mail.ru

### СИСТЕМА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ КАК ИСТОЧНИК ДИСФУНКЦИЙ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ<sup>©</sup>

Развитие политических систем переходного типа, в частности Украины, актуализирует поиск путей оптимизации системы политического управления. В рамках указанной проблематики можно выделить ряд исследовательских направлений, которые получили разработку в российской и украинской политологии. Так, критерии эффективности политического управления анализируются в работах И. И. Черленяка [13], В. П. Горбатенко [3] и др.; технологии политического управления – М. Г. Анохина [1], С. Н. Федорченко [11] и др.; разделение властей как принцип политического управления – Ю. К. Краснова [6], Г. В. Музыченко [10] и др. В то же время различные аспекты дисфункций политического управления остаются недостаточно разработанными, в частности представляет интерес выявление источников дисфункций политического управления в рамках системы разделения властей.

Как известно, в большинстве государств закреплён принцип разделения властей на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Законодательная деятельность осуществляется законодательным (представительным) органом, исполнительно-распорядительная деятельность – органами исполнительной власти, судебная власть – судами. На практике конфигурации системы разделения властей вариативны и отличаются соотношением полномочий между ветвями власти. При этом необходимо учитывать роль главы государства в системе власти, поскольку именно ее характер определяет форму правления и создает либо предупреждает дисфункции политического управления. Так, ключевым тезисом данного исследования является утверждение о наличии различных потенциалов дисфункциональности в политических системах с президентскими, смешанными и парламентскими формами правления.

В стабильной и эффективно функционирующей политической системе принцип разделения властей реализуется в нескольких аспектах. Как отмечает российская исследовательница О. С. Вырлеева-Балаева, «...суть принципа разделения власти проявляется в двух аспектах. Первый аспект – функциональный. Каждая ветвь власти специализируется на выполнении полномочий в сфере правотворчества, правореализации или правосудия, становясь специалистом в своей сфере, осуществляя функции квалифицированно, качественно... Второй аспект – ограничительный. Разделение власти призвано создать такую систему органов, в рамках которой не допускается узурпация власти, но предоставляется возможность обезопасить тех, кем осуществляется руководство. Конституционное закрепление принципа разделения власти с чётким указанием пределов прав каждой власти и определением средств сдержек и противовесов в рамках взаимодействия трёх ветвей власти становится одной из гарантий его функционирования» [2, с. 16-17].

В переходных политических системах дисфункции проявляются как в функциональном, так и в ограничительном направлениях системы разделения властей. Дисфункции в ограничительном направлении обусловлены, в первую очередь, несовершенством правовой основы разделения властей, отсутствием четкой системы сдержек и противовесов. В результате возникает противостояние между различными ветвями власти, несмотря на то, что основное назначение принципа разделения властей заключается в предотвращении конфликтов между ними. Как отмечает украинский исследователь Ю. В. Ломжец, «целью создания системы сдержек и противовесов является реализация принципа разделения властей. Главная задача и назначение этой системы – обеспечение политической стабильности и непрерывность функционирования государственной власти, согласование действий всех ветвей власти, недопущение кризиса деятельности государственного механизма, недопущение доминирования любой ветви власти и достижение динамической стабильности между ними» [8].

Система сдержек и противовесов в политических системах с различными формами правления отличается организационной структурой. Система разделения властей в политических системах с парламентской формой правления может быть описана «диффузной» моделью, в соответствии с которой «распределение властных полномочий осуществляется различными государственными органами и должностными лицами,

между которыми далеко не всегда можно провести четкую грань по институциональным и функциональным признакам. Одним из элементов механизма сдерживания и противовесов по данной теории является баланс полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления» [12].

В политических системах с президентской и президентско-парламентской формами правления заложен принцип «жесткого» разделения властей. Основным признаком данной модели разделения властей является недопустимость двойного мандата, т.е. невозможность совмещения мандата законодательного органа с работой в исполнительном органе власти. В результате использования «жесткой» модели разделения властей повышается вероятность возникновения противостояния между законодательной и исполнительной ветвями власти. В этих условиях эффективность механизма сдержек и противовесов приобретает ключевое значение.

В большинстве переходных политических систем преобладают формы правления с доминированием президентской составляющей в системе власти. Следовательно, разделение властей в данных системах базируется на «жесткой» модели, предполагающей четкое горизонтальное разделение власти. Однако данный принцип реализуется в лучшем случае формально, на практике очевидны недостатки системы сдержек и противовесов. В частности, они проявляются в доминировании исполнительной власти над другими ветвями власти.

Очевидно, что в политических системах с различными моделями правления заложены определенные конфигурации взаимодействий ветвей власти. Достоинства и слабые стороны парламентаризма и президентства неоднократно становились предметом дискуссии ученых. Одной из работ, посвященных данному вопросу, является статья Х. Линца «Президентская система и парламентаризм». Ученый рассматривает проблему форм правления в контексте демократической стабильности, отвечая на вопрос, какая из этих двух форм предпочтительнее для создания, укрепления и сохранения демократии. По его мнению, «парламентская система в большей мере способствует стабильной демократии, чем президентская» [7, с. 803]. Система президентского правления вызывает большие сомнения, поскольку она работает по принципу «победитель получает все», что само по себе делает демократическую политику игрой с нулевой суммой, а ведь подобные игры, как известно, чреваты конфликтом [Там же, с. 804].

По мнению некоторых ученых, преимуществ президентских систем заключаются в существовании в них: системы взаимных сдержек и противовесов, подотчетности исполнительной власти, роли президента в качестве арбитра, определенности результатов выборов. Можно утверждать, что президентская форма правления все же обладает потенциалом стабильности и способствует преемственности политических преобразований. В то же время она несет в себе угрозу узурпации власти президентом за счет широких полномочий последнего. С другой стороны, парламентская форма правления чревата частыми правительственными кризисами, в результате которых происходит смена кабинетов. В демократических политических системах данная форма правления укреплялась эволюционно, в результате чего в данных обществах существуют дополнительные возможности преодоления политической нестабильности. В политических системах, осуществляющих демократизацию, парламентские формы правления сопряжены со значительными издержками, риск которых возрастает при условии федеративного устройства государства.

В переходных политических системах со смешанными республиканскими формами правления могут проявляться дисфункции, характерные как для президентских, так и парламентских систем. Украинский исследователь В. В. Колух пишет, что «смешанная республиканская форма правления не только потенциально содержит институциональные источники политической нестабильности, присущие президентской и парламентской формам, но и добавляет к ним еще два источника – политическую ответственность правительства перед президентом и дуализм исполнительной власти, который заключается в конституционном распределении полномочий исполнительной власти между президентом и возглавляемым премьер-министром правительством. Дуализм исполнительной власти противоречит ее централизованному характеру и может обострять отношения между президентом и правительством, между президентом и парламентским большинством, на основе которого сформировано правительство, а значит выступать источником политической нестабильности. Он преодолевается или путем подчинения правительства президенту через институт политической ответственности (президентско-парламентская республика), или путем подчинения президента правительству через институт контрасигнатуры – скрепления актов президента подписями премьер-министра и министра, ответственного за его выполнение, без чего акт не имеет юридической силы (парламентско-президентская республика)» [5, с. 7].

В политологии не сложилось однозначной позиции в отношении вопроса, какой из типов смешанных республиканских форм правления способен в большей мере создавать предпосылки политической нестабильности? Опираясь на украинский опыт функционирования политической системы при различных формах правления (1996–2006 гг. – президентско-парламентская система; 2006–2010 гг. – парламентско-президентская система), можно утверждать, что проявления политической нестабильности в большей мере были характерны периоду существования в Украине парламентско-президентской формы правления.

Украинская исследовательница У. И. Мовчан, решая задачу применения парламентско-президентской формы правления в условиях оптимизации политических институтов, видит причину дисфункционального воздействия полупрезидентства на политическую систему в возникновении «коабитации», когда президент и премьер-министр принадлежат различным политическим силам. Таким образом, по ее мнению, «ключевым моментом, определяющим эффективность или неэффективность данной модели, являются преимущественно «жесткоконституционные» факторы, связанные с функционированием политической системы в целом, особенно форматом партийной и электоральной систем. В полупрезидентских системах важнейшим элементом является наличие или отсутствие стабильного пропрезидентского большинства в парламенте. Если президент не имеет устойчивой партийной поддержки, он, даже имея значительные конституционно

закрепленные полномочия, остается «елайбой» фигурой в политическом процессе. А полномочия премьер-министра, который пользуется поддержкой абсолютного парламентского большинства с жесткой партийной дисциплиной, иногда равны полномочиям президента в президентских системах» [9, с. 7].

Таким образом, коабитация является фактором политической нестабильности и наблюдается в основном в условиях парламентарно-президентской системы. Подобная политическая практика не является распространенной в политических системах постсоветского пространства, поскольку в их системе власти преобладает президентская составляющая. В таких условиях президент сохраняет возможность значительным образом влиять на процесс формирования парламентского большинства как формально, так и неформально.

Следует также отметить, что для определения возможных рисков и дисфункций управления политической системой приведенная классификация смешанных республиканских форм правления является условной и недостаточно точной. Для более четкого выделения тенденций управления политической системой и в дальнейшем определения уровня ее стабильности необходимо использовать методику, которая позволила бы уточнить конфигурацию парламентских и президентских составляющих в рамках формы правления.

Такая методика была предложена российским исследователем О. И. Зазнаевым. В соответствии с данной методикой могут быть измерены президентские и парламентские компоненты формы правления. В частности, исследователь предложил индекс формы правления (ИФП), который вычисляется путем вычитания так называемого парламентского индекса из президентского индекса, каждый из которых формируется по десяти наиболее важным аспектам формы правления (выборы президента, носитель исполнительной власти, назначение премьер-министра, назначение других членов правительства, формирование нового кабинета после президентских или (и) парламентских выборов, вотум недоверия правительству, законодательная инициатива президента, вето президента, роспуск парламента, совместимость депутатского мандата с правительственной должностью).

Использование методики позволяет выявить различные типы полупрезидентских республик. Поскольку полупрезидентская система представляет собой комбинацию элементов президентской и парламентской систем, то значение индекса формы правления того или иного государства (положительное или отрицательное) показывает «тяготение» системы к президентской (+) или парламентской формам (–) [4, с. 26].

Существует еще один комплексный показатель «силы» парламента. Индекс парламентских полномочий был предложен зарубежными учеными М. С. Фишем и М. Кренигом. В соответствии с показателями данного индекса ранжируются мировые национальные парламента по степени их способности контролировать президента и бюрократию, свободы от контроля президента, а также их прав в конкретных сферах и ресурсах, используемых ими работе. Показатели Индекса парламентских полномочий теоретически могут варьироваться от 0 до 1. Чем ближе показатель к 0, тем слабее парламента, и, соответственно, чем ближе показатель к единице, тем выше роль парламента в системе политической власти.

В заключение отметим, что в ходе управления любой политической системой возникают дисфункции, способные в дальнейшем становиться причиной кризиса политического управления. В политических системах, находящихся на переходном этапе развития, наиболее опасными являются дисфункции в системе разделения властей, поскольку они снижают управляемость всей политической системы. Форма правления государства, в основу которой заложена определенная конфигурация системы разделения властей, предполагает то или иное сочетание президентских и парламентских компонентов. Для переходных политических систем, в силу отсутствия демократического опыта развития, доминирование парламентских компонентов в форме правления несет опасность дестабилизации. В большей мере от дисфункций политического управления застрахованы президентская либо президентско-парламентарная формы правления. Последняя – при отсутствии коабитации.

#### Список литературы

1. Анохин М. Г. Современные технологии эффективной политики. М.: РУДН, 2008. 239 с.
2. Вырлеева-Балаева О. С. Принцип разделения власти в системе правовых ограничений государственной власти // Вопросы российского и международного права. 2012. № 2. С. 15-34.
3. Горбатенко В. П. Ефективність державного управління як чинник модернізації суспільства // Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку. 2011. № 1. С. 44-51.
4. Зазнаев О. И. Полупрезидентская система: политико-правовой анализ: автореф. дисс. ... д.ю.н. Казань, 2006. 38 с.
5. Колюх В. В. Інституційні чинники політичної стабільності в демократичному суспільстві: автореф. дисс. ... к. політ. н. Київ, 2007. 14 с.
6. Краснов Ю. К. Принцип разделения властей в России: теория и практика // Право и управление. XXI век. 2005. № 1.
7. Літц Х. Президентська система і парламентаризм // Демократія: антологія / упоряд. О. Проценко, В. Лісовий. К.: Смолоскип, 2005.
8. Ломжець Ю. В. Формування оптимальної концепції розподілу влади (зарубіжний і вітчизняний досвід) [Електронний ресурс]. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/politics/2010/131-118-37.pdf> (дата обращения: 10.12.2012).
9. Мовчан У. І. Прем'єр-президентські системи в контексті консолідаційної демократії // Стратегічні пріоритети. 2011. № 3 (20). С. 5-10.
10. Музиченко Г. В. Принципи та механізми здійснення влади в сучасних політичних системах [Електронний ресурс]. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/politics/2009/110-97-11.pdf> (дата обращения: 07.03.2013).
11. Федорченко С. Н. Современные технологии политического менеджмента. М.: МГОУ, 2012. 202 с.
12. Фоміцька Н. В. Концептуальні засади поділу та реалізації влади [Електронний ресурс]. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/1/11.pdf> (дата обращения: 15.12.2012).
13. Черленяк І. І. Ефективність державного управління та якість партійно-політичної структури в транзитному суспільстві [Електронний ресурс]. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Nrzd/2012\\_1/16.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nrzd/2012_1/16.pdf) (дата обращения: 07.03.2013).

## POWERS SEPARATION SYSTEM AS POLITICAL MANAGEMENT DYSFUNCTIONS SOURCE

**Maksimova Elena Nikolaevna**, Ph. D. in Political Sciences, Associate Professor  
Sevastopol' National Technical University, Ukraine  
astarta\_05@mail.ru

The article pays attention to the ability of powers separation system to produce political management dysfunctions. It is stated that political management dysfunctions are conditioned by the configuration of powers separation system, which is represented in the form of the state government. The methodology of measuring the presidential and parliamentary components of the government form is refined. According to the author, the dominance of presidential components in the power system in transitional political systems reduces the probability of political management dysfunctions.

*Key words and phrases:* political system; powers separation; political management; government form; dysfunction; instability.

УДК 94(37).05

**Исторические науки и археология**

*Статья посвящена проблеме обеспечения землёй солдат армии Помпея и провалу аграрного законопроекта Луция Флавия, инициированного полководцем и касавшегося наделяния ветеранов его армии земельными наделами. Автор приходит к выводу, что именно непримиримая политика сената и провал данного законопроекта подтолкнули Помпея к поиску новых союзников, к коалиции с Цезарем и Крассом и к образованию триумvirата, который, по словам историков, явился первым шагом к гражданской войне.*

*Ключевые слова и фразы:* Поздняя римская республика; аграрный законопроект; Луций Флавий; Помпей Великий; Цицерон; первый триумvirат.

**Матюшкина Ольга Геннадьевна**

Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена  
anitra.grig@inbox.ru

**ЗАКОНОПРОЕКТ ЛУЦИЯ ФЛАВИЯ О НАДЕЛЕНИИ ЗЕМЛЁЙ  
ВETERANОВ АРМИИ ПОМПЕЯ И СОЗДАНИЕ ПЕРВОГО ТРИУМВИРАТА<sup>©</sup>**

В истории Римского государства I в. до н.э. является переломным. В этот период произошли важнейшие социально-политические события, определившие переход от республики к империи. В условиях кризиса полных органов власти и обострения политической борьбы особую роль стали играть военные лидеры, опиравшиеся на армию, которая постепенно превращалась в самостоятельную политическую силу.

После военной реформы, проведенной Гаем Марием в конце II в. до н.э., к службе в армии были допущены безземельные и малоимущие («сapite sensi»). В результате изменился принцип наделяния земельной собственностью: участками стали наделяться отслужившие солдаты, независимо от наличия римского гражданства. Преданность государству заменилась на верность командующему, с которым было связано получение награды [10, с. 46, 55]. Обещанием земельных наделов полководцы добивались преданности от солдат [7, с. 95-98; 16, с. 31, 42; 20, с. 480; 22, р. 79; 36, р. 82-85], а законопроекты о наделянии землёй ветеранов стали играть особую роль в политической жизни и нередко вызывали определённые сложности при их проведении [36, р. 82-83]. Одним из таких нереализованных проектов стал законопроект трибуна Флавия, инициированный Помпеем и касавшийся наделяния землёй ветеранов, вернувшихся в Рим с победой над давним врагом римлян Митридатом.

Законопроект Флавия интересен тем, что, по мнению ряда учёных [12, с. 192; 13, с. 440; 18, с. 59; 19, с. 288; 35, р. 1-26], именно провал данного проекта явился причиной создания первого триумvirата, будучи последней каплей, которая переполнила чашу терпения Помпея, безуспешно пытавшегося добиться от сената выполнения своих требований и вынужденного искать поддержки в союзе с Цезарем и Крассом. Проанализировав обстоятельства проведения законопроекта, можно составить наиболее полную картину политической ситуации данного периода.

Итак, в декабре 62 года (здесь и далее даты до н.э.) Помпей Великий с победоносной армией вернулся из многолетнего Восточного похода. Вопреки ожиданиям тех, кто опасался (по словам Плутарха), или, напротив, с надеждой на обогащение ожидал возобновления гражданской войны (Plut. Pomp. XLIII), полководец распустил войско (Vell. II.XL.2-3). По мнению Диона Кассия (Dio. Cass. 37.20.5), у Помпея были все возможности для захвата единоличной власти, однако он действовал в строгом соответствии с законом. О причинах подобной лояльности историки высказывают разные мнения: кто-то вслед за Моммзеном презрительно считает Помпея заурядным, лишённым мужества [6, с. 498; 11, с. 134], однако мы согласимся с мнением