

*А. П. Жуков**

ПУТЬ К ПЕРЕСТРОЙКЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ В БРАЗИЛИИ И ТЕОРИЯ Ш.-Л. МОНТЕСКЬЕ О РАЗДЕЛЕНИИ ВЛАСТЕЙ (К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ)**

Статья посвящена рассмотрению системы политического устройства современной Бразилии в сопоставлении с теорией разделения властей Ш.-Л. Монтескье как основы правильного функционирования государства и гаранта свободы каждого человека. Отмечается разграничение понятий общества и государства у Монтескье. Анализируется современное состояние системы государственного управления в Бразилии, привлекаются труды современных бразильских ученых, а также высказывания политических деятелей, в которых указывается острая необходимость проведения реформ в современном меняющемся мире. Делается вывод о том, что система Монтескье, являясь гарантом свобод личности, вместе с тем оказывается тем сдерживающим фактором, который делает невозможным внедрение новых принципиальных и необходимых реформ.

Ключевые слова: Монтескье, теория разделения властей, Бразилия, реформа.

A. P. Zhukov

THE PATH TO THE RESTRUCTURING OF THE POLITICAL SYSTEM IN BRAZIL AND THE THEORY BY CH.-L. MONTESQUIEU ON THE SEPARATION OF POWERS (TO POSE THE PROBLEM)

The article deals with the system of political structure of modern Brazil in comparison with the theory of separation of powers of Ch.-L. Montesquieu, as the basis for the proper functioning of the state and the guarantor of freedom of every person. It is noted about the

* Жуков Андрей Павлович, кандидат филологических наук, доцент кафедры истории зарубежных литератур Филологического факультета, Санкт-Петербургский государственный университет; a.p.zhukov@spbu.ru

** Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00247 «Монтескье в отечественной и мировой философии и культуре: история и современность».

differentiation of the concepts of society and the state in Montesquieu's works. The article analyzes the current state of the public administration system in Brazil, draws on the works of modern Brazilian scientists and statements of political figures, which indicate the urgent need for reforms in the modern changing world. It is concluded that the Montesquieu's system, being the guarantor of individual freedoms, is at the same time a deterrent that makes it impossible to introduce new fundamental and necessary reforms.

Keywords: Montesquieu, theory of separation of powers, Brazil, reform.

Шарль-Луи Секонда барон де Ла-Бред и де Монтескье (1689–1755) явился главным теоретиком общества и государства во Франции эпохи Просвещения. Он занимает особое место среди ученых, которые анализируют вопросы осуществления власти в государстве. Несмотря на то что концепция разделения властей в прообразе восходит еще к Аристотелю (который говорил о совещательной, исполнительной и судебной властях, не затрагивая при этом вопросов об их разделении), а Джон Локк посвятил много страниц вопросам концентрации властей в одних руках, именно Монтескье принадлежит первенство в формулировке теории разделения государственной власти на три ветви — законодательную, исполнительную и судебную — как наилучшую форму ее организации. Эти вопросы Монтескье так или иначе рассматривает в своих основных трудах: «Персидские письма», «Рассуждения о причинах величия и падения римлян» и в особенности в книге «О духе законов», в которой и сформулирована окончательно данная теория.

Теория Монтескье возникла в эпоху абсолютной монархии во Франции, основы которой были заложены в правление Людовика XIV (вспомним его девиз: «Государство — это я») и при которой монарх одновременно является законодателем, исполнителем и судьей. Именно в противопоставление этой отживающей системе Монтескье в русле новых идей эпохи Просвещения разрабатывает теорию разделения властей как основу для создания и защиты свободы людей в государстве, где не будет перевеса того или иного органа и соответственно угрозы политическим свободам, т. к. предоставление исполнительной и законодательной власти одному и тому же лицу неизбежно приводит к тирании (так как судебная власть при таком раскладе не будет объективна, а станет защищать интересы власти, установившей закон и исполняющей его).

Во избежание злоупотреблений со стороны одного лица (или группы лиц) и чтобы государство не стало тиранией, на каждую ветвь власти нужно возложить собственные полномочия, имеющие определенные ограничения: необходима система «сдержек и противовесов», чтобы исключить злоупотребление властью для любой из ветвей.

С точки зрения Монтескье, разделение властей — основа правильного функционирования государства: «Чтобы не было возможности злоупотреблять властью, необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга» [1, с. 290].

Такая концепция, по мысли Монтескье, гарантирует безопасность граждан от произвола и злоупотребления власти. Произвол же следует из человеческой природы: «Любой человек, наделенный властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет установленной для нее границы», — отмечал Монтескье [1, с. 345].

Законодательная власть в свободном государстве есть в первую очередь выражение общей воли народа. Она должна предоставить право в виде законов, обязательных для всех граждан. По мысли Монтескье, законодательная власть должна быть передана народу. В случае, если это не может быть реализовано из-за большого количества людей, эту функцию должен брать на себя представительский орган.

Исполнительная власть есть орган исполнения общей воли государства, она распространяется на всех граждан. Ее функции — выполнять законы, принятые законодательной властью. Исполнительная власть должна сосредотачиваться в одних руках, поскольку эта «сторона правления почти всегда требует быстрых действий, выполняется лучше одним, чем коллективом» [1, с. 541].

Судебная власть «карает преступников и решает споры частных лиц» [1, с. 575], тогда как две предыдущие власти регулируют и выполняют общие дела государства. Важно, что свобода и безопасность граждан зависят прежде всего от функционирования судебной власти.

По мысли Монтескье, наличие законов — важнейший принцип государственности, именно они регулируют отношения между людьми. При этом верховным законом должно выступать благо народа. Государство — категория абсолютной справедливости. Монтескье писал: «Государство не может быть несправедливым, не имея в своем распоряжении рук, посредством которых эти несправедливости совершаются» [1, с. 236].

В своих работах Монтескье, кроме того, разграничивает понятия общества и государства. Возникновение государства он связывает с определенным этапом исторического развития общества. Монтескье писал, что «главная цель государства — примирить противоречия, возникшие между людьми в обществе, и направить их в русло правовой формы развязки споров между частными лицами, используя общую силу, если отдельные индивиды не захотят подчиняться установленному правопорядку» [1, с. 223]. Согласно теории общественного договора, он считает государство исторически необходимым условием существования общества, предопределенного всеми факторами постепенного его развития.

Возникнув в трудах Монтескье, теория разделения властей реализовалась в бытовании государственных аппаратов всей современной цивилизации. Эта идея с момента своего возникновения формулировалась как теория контроля и равновесия социально-политических сил в обществе. В современной мире демократическая система правления характеризуется тем, что имеет конструкцию, позволяющую властям контролировать друг друга и при этом оставаться независимыми. Данная теория нашла прямое отражение и закреплена в учредительной документации демократических государств, которые имеют самостоятельные и независимые ветви власти: законодательную, исполнительную, судебную. Большое внимание при этом уделяется вопросу взаимодействия властей.

Подчеркнем, что в настоящее время не создано другой более эффективной теории государственного управления, если не говорить о деспотических формах и концентрации всех властных полномочий в одних руках. При этом такая система далеко не идеальна и не абсолютна. Обратимся

в связи с этим к политической ситуации в Бразилии, взглянув на нее с самых истоков.

Возникновение национальных государств в странах Латинской Америки восходит в целом к периоду XVI–XVII вв. Уже на ранних этапах государственности здесь имело место разграничение национальной и региональной властей. При этом федерализм в странах Латинской Америки был тесно связан с уже отжившим к тому времени в Европе феодализмом и зачастую основывался именно на нем. Так, центральная власть копировала европейские образцы, а местная власть базировалась на старых традиционных местных принципах. Федеративные системы в некоторых странах Латинской Америки, в т. ч. в Бразилии, впервые возникают в начале XIX в. и во многом основываются на опыте США.

В последней четверти XX в. в странах Латинской Америки происходил переход к новой демократической модели управления.

В настоящее время по форме государственно-политической организации Бразилия является федерацией, разделенной на 26 штатов, федеральный округ (со столицей) и муниципалитеты. В состав федерации входят три федеральные территории. Бразилия — президентская республика. Президент обладает широкими полномочиями. Высшая законодательная власть в Республике Бразилии согласно ст. 44 Конституции осуществляется Национальным конгрессом. Двухпалатный Национальный конгресс состоит из Палаты депутатов (487 депутатов) и Федерального Сената (72 члена). Обе палаты избираются прямым и тайным голосованием (депутаты на 4 года, сенаторы — на 8 лет).

Глава государства, правительства и верховный главнокомандующий — Президент Республики, избираемый непосредственно гражданами на 4 года (до 1994 г. — 5 лет) без права переизбрания. Одновременно с Президентом избирается Вице-президент.

В Бразилии наших дней, несмотря на то что полнота политической и экономической власти находится в руках центрального правительства, региональные власти имеют большие полномочия, необходимые в т. ч. и для эффективного сбора налогов и расходования средств для поддержания экономики (децентрализованная система). Важно подчеркнуть, что разделение властных полномочий между центральной и региональной властями оказывает существенное влияние на политику и политические решения.

Дж. Шиавон, современный исследователь политической ситуации в странах Латинской Америки, отмечает:

По мере усиления распределения властных полномочий приходится согласовывать все большее количество интересов и позиций для формирования большинства, необходимого для изменения *status quo*. Политические изменения становятся все более дорогостоящими с точки зрения времени и ресурсов, что делает тенденцию к сохранению *status quo* доминирующей. Следуя логике *ceteris paribus*, можно заключить, что страны с президентской формой правления в меньшей степени готовы к переменам и менее эффективны, чем политические системы с парламентской формой правления. Страны с двухпалатным парламентом — в меньшей степени, чем страны с однопалатным парламентом. Страны

с федеративной формой государственного устройства — в меньшей степени, чем централизованные государства [2, с. 160].

Здесь артикулируется важная, на наш взгляд, мысль о том, что именно политическая система (в Бразилии она сходна с описанной) лежит в основе консервативных взглядов и малой подвижности в сторону реформ и преобразований.

В современной науке остро дискутируются вопросы о взаимовлиянии политики и экономики, политических структур и общества. При этом зачастую в центре внимания оказываются вопросы политического конституционного устройства, наиболее отвечающего сегодняшним реалиям, наиболее эффективного с точки зрения управления, сохранения политической стабильности и экономического роста. Так, например, исследователи часто сравнивают два типа правления — президентскую и парламентскую республики. Появляются исследования о роли конституциональных конфигураций и, конечно же, о распределении полномочий и власти между исполнительной, законодательной и судебной ветвями.

При этом негативные явления напрямую связываются с тем, что не соблюдаются положения Монтескье, предусматривающие сдерживающие механизмы: «...это происходит из-за того, что некоторые законы, разработанные Монтескье, находятся в противоречии с тем, что происходит в современной Бразилии» [4, с. 2645].

В научной литературе неоднократно отмечается факт «кризиса политической системы Бразилии и необходимости ее перезагрузки» [6, с. 52], показательны и сами заголовки статей: «Перечитывая Монтескье» [6], «Отправив Монтескье в чулан: о несоблюдении заповедей конституционной независимости трех ветвей власти республики» [5], «Прощай, Монтескье» [3]. В последней статье автор прямо заявляет:

Если мы видим какое-то будущее у административно-правового поля, нам необходимо построить новую аналитическую модель. В XXI в. мы нуждаемся в гораздо более объемной модели, охватывающей все разнообразие мира, учитывающей весь накопленный опыт, чем то, что было предложено Монтескье [3, р. 14].

Важным среди прочих является и вопрос о разграничении полномочий между центром и местными, региональными властными структурами. В научной литературе [2] принято говорить об унитарных системах, т. е. таких, в которых конституция устанавливает формальное единство между центральными и региональными властями. Именно такую систему мы видим в современной Бразилии.

Отмечается, что уже концу 70-х гг. XX в. политическая жизнь Бразилии находилась в тупике [3]: множество политических партий, ограничения законодательных полномочий Конгресса, раздробленность и поляризация всей политической системы. В 1983 г. Бразилия перешла к демократии, при этом изначально существовала тенденция к конфликту между органами власти различных уровней.

В 1988 г. в Бразилии прошли важные конституционные реформы, которые расширили полномочия Президента Республики. Но Президент не имеет

большинства в Конгрессе из-за сохранившегося хаотичного (разнородного) состава политических партий и слабой партийной дисциплины.

Так, например, Бразильская Прогрессивная партия, возглавлявшаяся в 90-е гг. президентом Колором ди Мелу, имела очень низкий уровень представительства в законодательном органе (8,2% и 6,2% в Палате представителей и Сенате соответственно), при этом Партия Бразильского демократического движения, имевшая большинство, контролировала только 21,7% в верхней палате и 32,1% — в нижней [2, с. 164]. Поэтому имел место максимально возможный уровень разделенного правления.

В результате это создает большие препятствия для стабилизации и проведения серьезных политических реформ. Между обществом и Президентом в последние десятилетия наблюдается разрыв, предложения, как правило, не получают должной поддержки. Это не ведет к стабилизации экономической системы.

Если бы губернаторы и мэры обладали меньшими полномочиями, они не служили бы помехой на пути необходимых преобразований. Президенты Бразилии, начиная от Жозе Сарнея, стремились стабилизировать экономику и реформировать государство, но не могли этого сделать из-за существующей системы разделения властей.

На этом фоне конфликт между органами власти различных уровней очевиден и играет роль сдерживающего механизма на пути реформирования страны. Поэтому в проводимой в последние десятилетия странами Латинской Америке публичной политике Бразилия сохраняет консервативные позиции и придерживается устоявшейся традиции, лишь поверхностно проводя общезначимые реформы, что приводит к закрытости ее экономики и отставанию по многим показателям от других стран.

Принятие Конституции 1988 г., а также ряда поправок к ней в 2001 г. не привело к решению первостепенных вопросов в контексте преобразований в системах экономического, научного, культурного и коммуникативного потенциала страны «как выражения феномена глобализации» [6, с. 54].

Таким образом, система разделения властей Монтестье, с одной стороны, является гарантом свобод и государственности в Бразилии, с другой — сдерживающим фактором на пути политических преобразований и развития экономики, необходимых в современном меняющемся мире. Новый мир требует новой системы, которая, однако, не сформулирована, хотя потребность в ее создании остро намечена.

ЛИТЕРАТУРА

1. Монтестье Ш.-Л. Избр. произв. — М.: Госполитиздат, 1955.
2. Шиавон Дж. Разграничение властных полномочий между центром и регионами в странах американского континента и обновленный мексиканский федерализм: старые институты, новые политические реалии // Сравнительное Конституционное обозрение. — 2006. — № 3 (56). — С. 155–165.

3. Ackerman B. Adeus, montesquieu. Good-bye, Montesquieu // Revista de direito administrativo. — Rio de Janeiro. — 2014. — Vol. 265, jan./abr. — P. 14-23.
4. Nogueira Dourado E. A., Augusto N. F., Andrade Correa Rosa, C. M. De. Dos Três Poderes de Montesquieu à Atualidade e a Interferência do Poder Executivo no Legislativo no Âmbito Brasileiro // Anais do V Congresso Internacional de História. — Maringá: Editora da Universidade Estadual de Maringá. — P. 2638-2649.
5. Pinheiro I. A., Vieira L. J., Motta P. S. Mandando Montesquieu às favas: o caso do não cumprimento dos preceitos constitucionais de independência dos três poderes da república // Revista da administração pública — Rio de Janeiro. — 2011. — N45(6), nov./dez. — P. 1733-1759.
6. Zaidan de Carvalho A. D. Montesquieu e a releitura da separação de poderes no estado contemporâneo: elementos para uma abordagem crítica // Revista Lex Humana. — 2019. — Vol. 1, N2, jul. — dez. — P. 40-65.