БЮРОКРАТИЗМ И ДЕМОКРАТИЯ

Проблема жизнеспособности и выживаемости демократии приобрела особую значимость с появлением и усилением места и роли бюрократизма, корпоративизма и неокорпоративизма в общественно-политической жизни индустриально развитых страц. Следует отметить, что бюрократия играет немаловажную роль в функционировании современного государства. Взаимосвязь между бюрократией и либеральной или парламентской демократией носит амбивалентный характер. Как подчеркивал М. Вебер, бюрократия развивалась одновременно с демократией. Вступив в борьбу с традиционными формами правления, демократия с одной стороны способствовала становлению бюрократии. С другой стороны она возводит определенные преграды на пути расширения бюрократии как касты чиновников, отделившихся от народа в силу своих профессиональных знаний и должностного статуса. Здесь, как отмечал М. Вебер, демократия неизбежно вступает в конфликт с бюрократическими тенденциями. Но тем не менее чиновник, занимающий то или иное место в структуре бюрократической организации, является экспертом определенного профиля, в то время как его выборный руководитель, как правило, находится в положении дилетанта. Более того, в процессе выполнения им своих обязанностей чиновник накапливает большой объем конкретной информации, что еще более усиливает его влияние и позиции.

Этому же способствуют также так называемые "кодексы бюрократии", согласно которым важнейшие сферы ее деятельности изъяты из-под контроля общественности. Формально рядовые граждане вправе оспаривать действия бюрократии. В определенной степени влияние и вес бюрократии можно ограничить и уравновесить с помощью выборных представительных органов. Но под прикрытием конфиденциальности и секретности бюрократия способна противодействовать попыткам выборных органов получить соответствующую информацию. В результате бюрократизм во всевозрастающей степени пронизывает выборные демократические институты, завоевывая у них одну позицию за другой. С рассматриваемой точки зрения особо важную роль играет то, что в условиях современного высокоразвитого индустриального общества принципы плюралистической представительной демократии зачастую вступают в противоречие с принципами административной эффективности. Если плюрализм делает ударение на множественности, раздельности и даже фрагментарности властных институтов, принципы административной эффективности ставят в центр внимания обеспечение рационального принятия решений и эффективной их реализации.

Здесь важны соответствующая иерархия и специализация функций, профессионализм или профессиональная компетентность служащих государственного аппарата. Во все более растущей степени принципы выборности и представительства подчиняются императивам профессионализма и бюрократического администрирования. В классической демократической теории "сдержек и противовесов" условием для достижения "равновесия властей" является существование множества конкурирующих между собой центров власти. "Равновесие властей" достигается благодаря тому, что центры власти осуществляют различные функции и само разделение функций служит в качестве системы "сдержек и противовесов". В настоящее время бюрократия приобрела определенную роль в выдвижении законодательных предложений и выполнении исполнительных функций, когда она принимает ключевые решения в сфере реализации государственной политики, в сфере регулирования, когда она рассматривает апелляции на свои собственные решения и организовывает слушания по разрешению конфликтов в области административного права, вмешивается в прерогативы судебных властей.

Масштабы и последствия этого феномена наглядно можно продемонстрировать на примере конгресса США, который, по сути дела, превратился в гигантскую бюрократическую систему. Так, до первой мировой войны в одной из палат конгресса - сенате - было меньше наемных работников, чем самих сенаторов. По некоторым данным, с 1950 г. по настоящее время штат всевозможных конгрессистских комитетов возрос с 300 до 1100 человек, а штат личного аппарата сенаторов и членов палаты представителей - с 600 до 3600 человек. К тому же тысячи людей заняты в бюджетном бюро и других учреждениях конгресса. В 1960 г. каждый из двух сенаторов от Калифорнии пользовался услугами примерно 20 работников. В настоящее время на одного сенатора от этого штата работает более 60 человек.

Это создает качественно новую ситуацию. Раньше конгрессистские комитеты, сенаторы и члены палаты представителей нанимали лишь клерков, которые в действительности были машинистками и секретаршами, не имеющими сколько-нибудь серьезного влияния на своих нанимателей. Теперь это юристы, социологи, политологи и другие высококвалифицированные специалисты, призванные составлять рекомендации по важнейшим экономическим, социальным вопросам внутри страны и проблемам внешнеполитических отношений. В своих действиях законодатели и конгрессистские комитеты руководствуются этими рекомендациями. Иначе говоря, в законодательном процессе вес и влияние приобретают лица, которые не получили никаких полномочий от избирателей. Это неизбежно ведет к подрыву принципов представительности и демократии. К тому же существенные коррективы в функционирование политической системы демократии внесены дополнением политического представительства так называемым функциональным представительством. Суть его состоит в том, что представители различных заинтересованных групп вступают в договорные отношения друг с другом и государством для решения тех или иных насущных для них проблем. Это так называемый корпоративизм или неокорпоративизм. Как правило, этот последний определяется в качестве институциональной системы, в которой публичная политика вырабатывается посредством взаимодействия между государственным аппаратом и ограниченным кругом влиятельных корпоративных союзов. Корпоративным организациям предоставляется монополия представительства в соответствующих сферах их интересов в обмен на их подчинение определенным ограничениям, налагаемым государством. Другими словами, политическое представительство дополняется функциональными или представительскими интересами, что, естественно, вносит существенные изменения в систему функционирования традиционных общественно-политических институтов.

Именно в данной области за последние десятилетия произошли, если брать всю систему политических отношений западного общества, наиболее драматические изменения, существенно укрепившие взаимодействие между гражданским обществом и государством. Созданные после второй мировой войны общенациональные органы по планированию и реализации политики доходов послужили благоприятным фактором, способствовавшим институциональной интеграции профсоюзов и предпринимательских ассоциаций с государством на основе принципов функционального представительства. Такая институционализация развивалась на прагматической основе наряду и в связи с господствующей представительной системой парламентаризма и заинтересованных групп. Для координации деятельности правительственных служб и заинтересованных групп в послевоенные десятилетия было создано множество консультативных комитетов для совместного обсуждения интересующих обе стороны вопросов. Причем сотрудничество между правительством и руководителями заинтересованных групп настолько тесно и постоянно, что весьма трудно провести линию разграничения между их действиями. Важно учесть, что подобного рода сотрудничество и координация зачастую осуществляются в обход парламента. В результате партнерство бизнеса, профсоюзов и государства превратилось в сложнейшую систему взаимосвязей самых различных общественных и государственных структур, обеспечивающую "увязку" узкогрупповых и общегосударственных интересов.

О том, сколь огромное значение имеют обе системы представительства - партийно-политическая или партийно-парламентская (территориальная) и функциональная (по интересам), свидетельствует хотя бы тот факт, что даже сравнительно небольшие диспропорции, возникшие в странах Запада к концу 70-х гг. в сфере отношений государства и гражданского общества, вызвали довольно резкое снижение управляемости. И неудивительно, что именно в этот период тезис о "неуправляемости" стал одним из наиболее распространенных и даже модных практически во всей западной политологии.

Суть этих диспропорций состояла прежде всего в том, что государство стало чересчур глубоко вторгаться в общественные дела. Государственное вмешательство в результате чрезмерного его расширения стало превращаться из фактора, стимулирующего общественное развитие, в фактор, тормозящий, сковывающий это развитие. Возникло так называемое перегруженное государство, взвалившее на себя чрезмерное бремя социально-экономических прерогатив и оказавшееся неспособным должным образом выполнять свои изначальные, преимущественно политические функции. Появилась угроза бюрократизации, тотальной этатизации всего и вся.

Показательно, что подавление гражданского общества и его институтов в условиях тоталитарной системы в СССР привело не только к фактической ликвидации политического представительства, но и существенному искажению системы функционального представительства. Как в СССР, так и в других странах "реального социализма" сложился собственный государственный корпоративизм, только в качестве объединений по интересам и групп давления стали выступать не общественные, а те же государственные или полугосударственные структуры: партийно-государственная бюрократия, военно-промышленный комплекс, КГБ, аграрно-промышленный комплекс, профсоюзная, комсомольская и прочая "общественная" бюрократия, а также их более мелкие подразделения. Именно в процессе взаимодействия этих корпоративных, эгоистических интересов и рождалась реальная внутренняя и внешняя политика государства. И неудивительно, что, замкнутая на эти окостеневшие структуры, она привела всю систему к банкротству.