

Igor Andriejewicz Isajew
(Moskiewski Państwowy Uniwersytet Prawny)

«Romantyzm polityczny» europejskiej biurokracji: u źródeł

tłumaczenie A. Górak

1. Wyrażenie „romantyzm biurokracji” wydaje się dosyć niezwykle. W powierzchownym rozumieniu przedstawienia biurokracji przez Maxa Webera jawi się ona tworem skrajnie zracjonalizowanym, nie dopuszczającym jakichkolwiek sentymentalnych czy spontanicznych odruchów. Tym niemniej, głęboko w niej ukryte irracjonalne podłoże daje możliwość dostrzeżenia, w wielu jej objawach, pewnych „romantycznych” momentów. Jeden z nich zawiera się w jej ślepej wierze w idealnego prawodawcę, któremu biurokracja podporządkowuje się bez reszty, postrzegając ten swój obowiązek jako aksjomat władzy.

Władza prawodawcza pojawia się w historii później niż inne władze. To tego czasu przestrzeganie praw pozostawało jedynie formą „czci bogów” (Cyceron). Jednak zakres boskiej jurysprudencji już u Rzymian zaczął być ograniczany do sfery obowiązkowych lub, bezwarunkowo zabronionych czynów (fas), a przestrzeń prawna, wolna od boskiego oddziaływania (jus) stała się strefą, w której mogła się realizować inicjatywa i energia prawodawcy.

Tym samym prerogatywa prawodawcza została dodana do już istniejących pełnomocnictw władzy, co jednocześnie było interpretowane jako powrót do starych dobrych tradycji: „Prawodawstwo jest rozumiane jako działalność polegająca na konstataowaniu i umacnianiu obyczaju”. Co się zaś tyczy przekonania, że wola rządzących może w dowolnym momencie zmieniać prawa i wzorce zachowań ludzi, to zostało ono zapoczątkowane poprzez działalność organów przedstawicielskich, którym przypisywano wyłączne prawo przyjmowania czy też zatwierdzania nowych praw.¹

Przekazanie boskich prerogatyw prawodawczych wybieralnym organom przedstawicielskim było ważnym osiągnięciem politycznym rodzącej się demokracji. Jednocześnie pojawienie się takich organów oznaczało oderwanie się społeczeństwa od bezpośredniego kontaktu z transcendentnym prawodawcą i formowanie specjalnej warstwy interpretatorów, monopolizujących wiedzę o źródle prawdy. Zaczęli oni uosabiać samo państwo, jak i rację stanu.

¹ Б. Жуvenель, *Власть. Естественная история ее возрастания*, Moskwa 2010, s. 283-285.

2. Dobro społeczeństwa, czy też racja stanu, wyrażają się przede wszystkim w podporządkowaniu poddanych prawu, prawu suwerena lub prawu absolutnego suwerena – Boga. Dobrostanem, z tego punktu widzenia, jest podległość władzy i od tego wychodzi Machiavelli. Sztuka rządzenia już nie wymagała transcendentnego uzasadnienia czy moralnego ideału, wywodziła ona pryncypia swojej racjonalności z tego, co stanowi realność państwa samego w sobie.

W XVII wieku prawna teoria umowy próbowała połączyć sztukę rządzenia z teorią suwerenności (władzy).² Dla powstałej i ukształtowanej w tym czasie biurokracji oznaczało to zjednoczenie prerogatyw władczych z wymaganym posiadaniem specjalnych kwalifikacji. Formuła „wiedza- siła” była realizowana w trakcie procesów zmiany suwerenów, gdy na miejsce podzielonej substancji władzy („dwa ciała króla”) pojawia się nieokreślony prawodawca, mogący całą skoncentrowaną mocą decydować i kierować działaniami poddanych.

Jednak władza prawodawcza staje się rzeczywiście wszechogarniająca dopiero w epoce oświeconego absolutyzmu, przekonanego co do konwencjonalności własnych regulacji, powołanych do zmiany obyczajów, aby doprowadzić je do stanu zgodności z rozumem. Wtedy to nastąpiła godzina triumfu liczebnie pomnożonej biurokracji, która razem z policją miała wcielać w życie zamysły absolutnej władzy. Prawo już nie dominowało nad ludzkimi przepisami, prawodawca określał prawo, jako uogólnienie tychże przepisów: zwyczajna siła ustanawia własne zasady.

3. Wraz z początkiem Nowożytności figura Prawodawcy w przestrzeni prawnej zastępuje, dotychczas wydawałoby się niezachwianą, transcendentną instancję – Boga. Wszechwładny prawodawca jeszcze do końca XVII wieku zawłaszcza tę utraconą transcendentność i ustanawia się centrum nowej teologii politycznej, transmitterem której staje się szybko rosnąca w siłę wybierana i mianowana biurokracja. Prawodawca staje się dla niej siłą obejmującą prawem pisany coraz nowe obszary życia, na których biurokracja żeruje i rozmnaża się. Stąd też borą się te quasi-religijne przedstawienia o potędze władzy prawodawczej, które biurokratyczni władcy wprowadzają do demokratycznego dyskursu ukształtowanego w odrodzeniowej Europie.

Cały XVIII wiek przenika idea oświecenia i legalności. Epoka „oświeconego absolutyzmu” wydaje systemy kodyfikacji literalnie wcielając w nie wolę prawodawcy. Litera prawa znaczy nie mniej, niż jego duch. Eksperymenty polityczne z rozdziałem władz prowadzą do wniosku o priorytecie władzy prawodawczej, włączając także nowego suwerena. W walce stanów z absolutyzmem (który w istocie nigdy nie był absolutnym) rodzi się idea „narodu”, który zawiera umowę z władzą. Ponieważ tenże naród, nie jest w stanie być jednością i sformułować jednej woli i celu, przekazuje swoje prawa swoim reprezentantom. Rewolucja prawnie formalizuje ten fakt.

² М. Фуко, *Искусство государственного управления*, [w] *Интеллектуалы и власть*, Moskwa 2005, t. 2, s. 199-200.

Jak wiemy mitologizacja „narodu”, jako organicznej całości, stanowi podstawę poglądów romantycznych wpływających na cały wiek XIX-y. Jednak należy przypomnieć o tym, że ten mitologiczny podmiot w znacznym stopniu był również produktem politycznych interpretacji świadomości biurokratycznej. Dla niego niezbędnym było znalezienie nowego suwerena. Sama biurokracja nie mogła przyjąć na siebie tej roli: na to nie pozwalała jej wrodzona „wtórność”, jej umiejscowienie w sferze reprezentacji. Biurokracja mogła wyrażać czyjaś suwerenną wolę, ale nie była w stanie jej przejąć. Przedstawicielska postać prawodawcy pojawia się zaraz po tym, jak zostali zrzuceni poprzedni idole. Parlament, jako instytucja pozostająca w pełnej zgodności z biurokratyczną mentalnością, zaczyna występować jako drugie ogniwo władzy państwowej, ustępując pierwszeństwa temuż „narodowi”.

4. Rousseau określa platońskie „Państwo” nie jako twór polityczny, ale pedagogiczny. Prawodawca bierze na siebie przede wszystkim funkcję wychowawczą w stosunku do swoich obywateli. Prawo nie tylko ustanawia dla wszystkich takie same zasady, ale i wymusza te same wartości. Prawo w istocie jest więc instrumentem unifikacji. Kiedy ten proces osiągnie cel - powstanie spójna biurokracja.

Biurokracja po dawnemu zachowała swój pochodny charakter, teraz już pochodny od narodu. Motyw solidarności objął i jej struktury - „słudzy narodu” powinni zachowywać jedność, tak samo jak i zjednoczony naród. A jednak jedność biurokracji jest korporacyjna a nie narodowa. Wskazuje też na to porażające podobieństwo biurokracji różnych państw i narodów. Istnieje pewnego rodzaju biurokratyczna międzynarodowa wspólnota, członków której jednoczy monopol na niedostępną dla innych wiedzę, „polityczne arkana” na podstawie których w zamkniętych gabinetach podejmowane są decyzje polityczne, tak ważne dla narodu. Biurokraci wiedzą lepiej od innych, co potrzeba narodowi i starają się to w niego wmusić.

Rousseau wywodzi dwie mitologizowane figury - Wychowawcę i Prawodawcę - wyraźnie zbliżając je do siebie. Realizując swoje funkcje obie wykorzystują ten sam instrument - umowę. W „Emilu” Rousseau przekonuje, że Prawodawca nie powinien wtrącać się w sprawy społeczeństwa, nie powinien być „ani magistratem, ani suwerenem”, powinien przekonywać kierując naród na drogę moralności. Odpowiednie prawodawstwo - rola drugorzędna, może ją wypełniać także sam naród, jako nosiciel suwerennej władzy.

Romantyzm polityczny karmił się wiarą w jedność narodową i poczuciem organicznej solidarności. Jednak to prawda, że jedność i konsolidacja biurokracji nosi charakter mechaniczny. Jej struktury nie wywodzą się ze środowiska, lecz są kształtowane sztucznie. Dla biurokraty naród stanowi środowisko zewnętrzne, które nie wzbudza w nim przeżyć sentymentalnych. Jest on obiektywną rzeczywistością, z którą trzeba się zmierzyć, jego zaś (biurokraty) mentalność jest dostatecznie techniczna, i dlatego wydaje się, że jest on racjonalny. W tym ujęciu irracjonalność techniki z zasady nie jest brana pod uwagę.

Jednak racjonalne myślenie biurokraty wymaga pewnego apriorycznego punktu oparcia. Określone epoki historyczne dawały takie odpowiednie aprioryczne figury, jako takie właśnie punkty odniesienia – oprócz instancji boskiej, w antycznym świecie był to „patron”, w średniowieczu – „senior”, w nowożytności – „suweren”. Wspólnym dla nich była pewna doza transcendencji w stosunku do tej maszyny władzy, której idealnym modelem stanie się absolutystyczna biurokracja XVII wieku. We wczesnych stadiach tego procesu brakowało jednego ważnego czynnika dla osiągnięcia idealnego rezultatu – dopracowanej w szczegółach reglamentacji prawnej. Nowożytność uzupełni ten brak z nadstatkiem.

5. Carl Schmitt był przekonany, że literatura wyraża romantyzm, ale nigdy nie czyni go podległym określonym opisom. Romantyzm nabiera samodzielnego znaczenia politycznego jedynie wtedy, gdy dostosowuje się do historycznej konstrukcji epoki, i gdy (zgodnie z opinią kontrrewolucjonistów od końca XVIII do pocz. XX w.) zajmuje miejsce w szeregu politycznych porządków, za Reformacją i Rewolucją. Właśnie wtedy staje się on wyrazem idei, która pojawiła się nieco wcześniej, formułując dziwne pojęcie „romantyzm biurokracji”.

Fenomen biurokracji w swojej współczesnej postaci jest wytworem epoki klasycyzmu i absolutyzmu. On – legalny dziedzic „oświeconego absolutyzmu” – właśnie w tym czasie nabiera swoich konstytutywnych cech, takich jak hierarchiczność, reglamentacja i legalizm. Charakterystyczne, że właśnie ta ostatnia cecha stanie się tym samym punktem, przez który romantyczna wrażliwość potrafi przeniknąć do samej głębi biurokratycznego etosu. Afekt stanie się nieoczekiwanym przejawem zawsze racjonalnie nastawionej biurokracji w sytuacji, gdy utraci ona poprzednie centrum swojej orientacji, w postaci Boga i najwyższego władcy, i zwróci się ku poszukiwaniom nowego pana i suwerena, znajdując go w narodzie i prawie. Karl Jaspers w związku z tym zauważył: „jeśli kompetentna osoba faktycznie nie posiada... wymaganej wiedzy, to zmuszona jest oprzeć się na formułach, stanowiących rodzaj wiedzy, na przykład przy uzasadnianiu aktów politycznych poprzez ich interpretację w ujęciach prawa państwowego”. Formuły są konieczne, aby zamaskować to, co poddaje istniejący porządek pod wątpliwość, aby biurokracja mogła podawać się za obrońcę wspólnych interesów.³

Na barki biurokracji wprost z nieba spadł obowiązek wydawania praw. Przyzwyczajona do ich mechanicznego wykonywania biurokracja nie mogła odwyknąć od swej wtórnej roli - wykonawcy. W jej podświadomości w zupełności jeszcze zachował się archetyp transcendentnego prawodawcy, wydającego normy i określającego porządek ich wykonania. W nowych, demokratycznych warunkach za pośrednictwem prawa wyborczego rodzi się przekonanie o tożsamości państwa i narodu, podmiotu i przedmiotu autorytetu państwowego, państwa i prawa, ilościowego (liczebnej większości) i jakościowego (zasadności prawa).⁴ Takie

³ К. Ясперс, *Духовная ситуация времени*, [w] *Смысл и назначение истории*, Moskwa 1991.

⁴ К. Шмитт, *Духовно-историческое положение парламентаризма*, [w] *Политическая теология*, Moskwa 2000, s. 172.

utożsamienia nie były namacalną rzeczywistością, ale w roli manifestacji zupełnie zadowalały przekształconą biurokrację. Potrafiła ona uznać i ustanowić siebie w roli wykonawcy woli narodu. Ważną okolicznością było także uzupełnienie jej szeregów urzędnikami wybieralnymi, którzy jawnie określali siebie jako „reprezentanci narodu”. Parlament w roli wtórnego organu państwa reprezentował inny, prymarny organ – naród. Ale i naród, jako konstytucyjnie sformowana i zorganizowana wartość, i jego wola mogły zaistnieć jedynie jako rezultat przyjętego systemu znaczeń lub nawet funkcji.⁵

6. Prawo zmusza do respektowania czasem jedynie na mocy swojej dawności. Dlatego jeden z podstawowych przymiotów prawodawcy to – ostrożność przy zmianie odpowiednich wartości. Monteskiusz, idąc za Arystotelesem, zauważa: należy przestrzegać ceremoniału i uciekać się do wielu środków ostrożności, aby naród zrozumiał, że prawa to rzecz święta, dlatego należy zachowywać tyle formalności przy ich znoszeniu (na uroczystą, demonstracyjną stronę praw u Rzymian często powoływał się także Giambattista Vico, doszukując się w nich potrzebnych dla współczesności wzorców). Poetyka prawotwórstwa nie dopuszczała niedbałości w interpretacji a tym bardziej w stanowieniu praw. Czas stawał się sędzią ich zasadności. Pośpieszność procedur prawnych mogła świadczyć o niedoskonałości prawa

Arystoteles pierwszy zwrócił uwagę na różnicę między rzeczywistym prawem a dekretem. Pojawienie się tego ostatniego wiązał z „piątym typem demokracji”, w którym władza nie prawo a tłum. Co ma miejsce, gdy prymat przechodzi z prawa na dekret i następuje czas demagogów. Lud przekształca się w jakby w wielogłowego monarchę i rządzi wszystkim gromadnie. Zrzuca z siebie jarzmo prawa: jeśli w monarchii panuje arbitralność królewskich rozkazów, w takiej demokracji pojawia się samowola dekretów. Jeśli prawo wydawano „na wieczność”, to dekret jest despotyczny i nietrwały; gdy prawo jest arystokratyczne, a dekret przyjęty z przypadku – demokratyczny. „Prawo reprezentuje martwych, ono ich ucieleśnia, jawi się ich myślą zapisaną na papierze, która pozostała niezmienną”.⁶ Biurokrata z pietyzmem odnosi się do prawa, ale ze względu na charakter swojej działalności jest zmuszony do pokonania jego nieelastyczności. Jest on więc interpretatorem prawa wedle swego uznania .

Przy całym swoim racjonalizmie myślenie biurokratyczne musi ślepo ufać rozporządzeniom płynącym z transcendentnego źródła. Jedynie praktyczna konieczność i nadzwyczajne okoliczności pobudzają władzę wykonawczą do korygowania lub ignorowania takich rozporządzeń, zmuszając władzę prawodawczą do delegowania jej części swoich prerogatyw. Skrajnym przypadkiem takiej reakcji jest stan nadzwyczajny lub dyktatura

Biurokracja nie obawia się dyktatorskich decyzji a ponad wszystko boi się anarchii. Co prawda przewroty polityczne nie obejmują jej struktur, ponieważ

⁵ К. Шмитт, *Государство и политическая форма*, Moskwa 2010, s. 109.

⁶ Э. Фаге, *Культ некомпетентности*, Moskwa 2005, s. 55-56.

traktują ją jako instrument wyłącznie techniczny, przydatny do pracy w dowolnych warunkach. Z drugiej strony, biurokracja łatwo przyjmuje dowolny reżim polityczny, byleby gwarantował on zachowanie porządku.

7. Jednak biurokracji nie można rozpatrywać jedynie w kategoriach prostego obrońcy danego, istniejącego porządku ponieważ czasami jest w stanie wejść w porozumienie z wywrotowymi siłami rewolucyjnymi, jeśli spostrzeże w ich działaniach dogodne dla siebie perspektywy. Największą aktywność w tym kierunku przejawiają, oczywiście wybieralni biurokraci – parlamentarzyści, egzystowanie których zachodzi w najbardziej dynamicznym środowisku politycznym i którzy bardziej niż inni są skłoni wyczuwać koniunkturę polityczną. Innymi słowy biurokracie nie jest także obcy „romantyzm rewolucyjny”.

Pragmatyczna biurokracja walczyła: z siłą tradycji, aby zająć jej miejsce; z porządkiem państwowym, ponieważ przeszkadzał w stosowaniu właściwych dla jej działalności metod. „Przedstawiciele narodu” unikają wszelkiej odpowiedzialności i żadna konstytucja nie przewiduje instancji, przed którą mogłyby odpowiadać partie.⁷

Rousseau był przekonany, że władza prawodawcza nie może się realizować za pośrednictwem delegowania czy przedstawicielstwa (wolność polityczna w demokracji przedstawicielskiej ma miejsce tylko w czasie wyborów członków parlamentu, po wyborach lud przestaje istnieć jako jeden polityczny podmiot – „naród”). Lecz biurokrata, szczególnie wybrany przez naród, powinien wierzyć w to, że tworzy on dobro wspólne. Na tej podstawie żąda on dla siebie określonych wyjątkowych pełnomocnictw i warunków: politycznych, prawnych i materialnych. On otrzymuje je albo od swego „suwerena”, władzy prawodawczej, albo rozstrzyga kwestię za pośrednictwem dekretoowania. Ujmowanie w przepisy jest jedną z podstawowych form rozwiązania problemu. Zaś ustawy o służbie państwowej są najczęściej stosowaną zachętą do odnawiania i stymulowania biurokracji, niezależnie od tego czy przyjmowane są one w warunkach państwa absolutnego, czy w pierwszym okresie porewolucyjnym. Biurokracja nie chce ujawniać swoich egoistycznych interesów socjalizując je z interesem państwa i „potrzebami narodu”. Takie powołanie się na interesy suwerena zabezpiecza lojalność podległej biurokracji. Prawo, jako gigantyczna iluzja, obejmuje wszelką działalność aparatu. Niezależnie od tego, przeprowadzona zostaje jego personifikacja, czy też on nadal istnieje, w postaci nieprzeniknionej abstrakcji, prawo zlewa się z wyobrażeniem o suwerenie, jednym i wspólnym dla wszystkich.

Alexis de Tocqueville przekonywał: „ze świadomości ludzkiej szybko ulatuje idea prawa jako zasadniczej prerogatywy jedynie ograniczonego kręgu indywidualów, jej miejsce zajmują wyobrażenia o wszechmogącym i jednakim dla całego społeczeństwa prawie”. Centralizacja, wszechobecność i wszechmoc władzy oraz jednolitość praw przewijają się we wszelkich nowopowstających systemach

⁷ О. Шпенглер, *Годы решений*, Moskwa 2006, s. 46.

politycznych i także same cechy leżą u podstaw najdziwniejszych utopii.⁸ Władza narzuca różnym grupom i warstwom ludności jedne i te same prawa. W miarę zrównania warunków egzystencji poszczególne jednostki „nikczemnieją, gdy jednocześnie społeczeństwo, jako całość, jawi się coraz wspanialszym”. Każdy obywatel stając się podobnym do innych ginie w tłumie, ale na tym miejscu pojawia się obraz jednego narodu.

8. Ludwig von Mises w swojej analizie fenomenu biurokracji wiąże go wyłącznie z zarządzaniem politycznym, zakładając jednocześnie, że nie jest on charakterystyczny dla sfery ekonomicznej. Ponadto zawęży pochodzenie stosunków biurokratycznych do procedur nominacji, a nie wyborów. Quasi-prawodawcze funkcje biurokraty wywodzą się z aktu uzurpacji władzy, ale w żaden sposób nie są mu delegowane w sposób legalny.⁹

Stały przyrost liczebności, podobnie jak wewnętrznej komplikacji, stanowią niezbędne charakterystyki aparatu. Tłumaczy się to rosnącą komplikacją życia społecznego. Jednak wynikają one z samej istoty biurokracji, jej uwarunkowań konstytutywnych. Po pierwsze, w ten sposób zwiększa się żywotność i wpływowość biurokracji, zdolność kontrolowania większych zasobów. Po drugie, biurokracja jednocześnie podkreśla swoją wyjątkowość i kompetentność, nie dopuszczając do sfery swojej działalności ludzi do tego nieprzeznaczonych i postronnych. Niecierpiąca konkurencji biurokracja dąży do neutralizacji nawet nieznacznie zauważalnej działalności innych samorządnych instytucji, wykorzystując w tym celu państwowe zasoby i autorytet.

Nawet współczesne teorie zarządzania opierają się, świadomie lub nieświadomie, na starej idei i wierze w efektywność sztuki zarządzania. Ta wartość, początkowo spersonifikowana stopniowo stawała się bezosobową, przyjmując cechy abstrakcyjnej i zobjektywizowanej techniki i zestawu wypracowanych w praktyce metod zarządzania. Tym samym prawo z narzędzia, które wykorzystuje mistrz zarządzania, przekształciło się w bezosobowy podmiot zarządzania. Równoległe do tego procesu i w ścisłym związku z nim zachodziło formowanie współczesnej zorientowanej racjonalnie biurokracji, dla której prawo było nie tylko instrukcją i statutem działalności, ale i wyższą instancją kierującą. Anonimowy prawodawca stanowił pewną „normę wyjściową”, z której został wprowadzony cały system panujących norm, - model w pełni odpowiadający hierarchicznej zasadzie budowy drabiny biurokratycznej.

Sztuka zarządzania - szczególna umiejętność i talent do zarządzania - idea w pełni romantyczna, zrodzona u zarania Nowożytności, która zastąpiła wyobrażenia o władzy i zarządzaniu, jako fatalnym ciężarze i obowiązku. Zdolność do zarządzania nie jest dana wszystkim i odkrycie tego talentu legło u podstaw kształtowania fenomenu biurokracji, jako społeczności predestynowanej do monopolizacji funkcji zarządzania. Przekonanie biurokraty do posiadania talentu

⁸ А. Токвиль, *Демократия в Америке*, Москва 1992.

⁹ Л. Мизес, *Биюкратия*, Чзелабињск 2006.

właśnie do dobrego zarządzania zasadza się na instynkcie samoobrony. Te uczucie karmi się także solidaryzmem grupowym, wiarą w kompetentność i kwalifikacje własnej korporacji. Biurokrata musi utożsamiać się z całością, czy to przedsiębiorstwa czy państwa. Nie można w tym zjawisku nie zauważyć starej idei o „mystycznym ciełe” państwa i kościoła. Funkcja „osoby prawnej”, która zastąpiła tę ideę, nadaje biurokracji niezbędny dla jej działalności status prawny. Całość dla biurokraty zawsze będzie ważniejsza od części: „śrubka” posiada wartość jedynie w systemie całej maszyny.

Profesjonalizm i romantyzm... rozsądek i siła, przeciw wierze i wyobrażeniom. Młoda biurokracja nie mogła jeszcze ostatecznie zerwać z tradycyjnym kompleksem etycznych i religijnych wyobrażeń swojej epoki. Na poszczególnych etapach kształtowania (reformacja, kontrreformacja) te przekonania miały charakter zasadniczy. Protestancka etyka sformowała podstawowe zasady i typy myślenia racjonalnej biurokracji, a idea narodowa dodała jej elementom szczególnego, romantycznego charakteru. Idee narodowa i uniwersalna uzasadniają się nawzajem a prawne pryncypia powinny podporządkowywać się chrześcijańskiej nauce moralnej.¹⁰

9. Mitem biurokratycznego myślenia jest organ. W tej zapisanej w czasie formie przechowywane są wszelkie biurokratyczne intencje – reglamentacja, hierarchia, rutyna. Organ to uosobiona i urzeczywistniona władza i odpowiednio: prawna kodyfikacja to zakonserwowana polityka prawa. Max Weber zauważył, że pojawienie się organów dowolnego rodzaju najczęściej zachodzi drogą ich „wprowadzenia z zewnątrz”, gdy ustanowiony w organie porządek staje się empirycznie obowiązującym. Ci, których ten porządek dotyczy, uznają go z powodu siły strachu, przekonań religijnych, szacunku dla władcy lub względów czysto racjonalnych. Jednak znaczenie racjonalnego porządku właściwie opiera się na zgodzie podporządkowania się temu, co zwykle się powtarza od dawna. Właśnie rutyna jest przejawem działalności i argumentem dla biurokracji, a organ jawi się ucieleśnieniem i krystalizacją tej działalności „Uniwersalizacja wiedzy o warunkach i związkach społecznie działań jednoczących nie tylko nie prowadzi do ich racjonalizacji, ale wręcz odwrotnie”.¹¹

Działanie biurokratyczne opiera się „zgodnie z pionem” na zasadzie podległości, „zgodnie z poziomem” – na reglamentacji poprzez imperatywne normy. Opinia, jako kryterium podjęcia decyzji, zostaje wykluczona. Za to wymiana opinii i ich przeciwstawianie jest główną formą działalności parlamentarnej. Zakłada się, że biurokracja jako struktura wykonawcza władzy, kieruje się wybraną i jedyną prawidłową opinią. Decyzja polityczna dla niej to bezdyskusyjny imperatyw. To właśnie w tym punkcie stycznym władzy ustawodawczej i wykonawczej znajduje się najbardziej wrażliwe ogniwo w systemie władzy.

¹⁰ К. Хюбнер, *Нация*, Moskwa 2011, s. 171-174.

¹¹ М. Вебер, *Объективность социально-научного и социально-политического познания*, [w] *Избранные произведения*, Moskwa 1990, s. 535-544.

Idealny model biurokracji, nakreślony przez M. Webera, charakteryzuje się formalizmem i bezosobowością, co gwarantuje jego obiektywizm i racjonalność. Jednak system zasad i hierarchiczna struktura organizacji same w sobie zawierają irracjonalne podstawy prowadzące do deformacji naczelnej idei. Przywykła do rutyny i szablonów biurokracja okazywała się bezużyteczna w dynamicznych, a tym bardziej nadzwyczajnych sytuacjach. W takich warunkach rośnie rola lidera i suwerena, zdolnego podejmować decyzje polityczne. Biurokracja, wybieralna czy mianowana w legalnym porządku, podstawą której jest forma, ustępuje pierwszeństwa suwerenowi, działalność którego określa charyzma i sukces.¹²

Biurokracja, ten produkt władzy absolutnej, w konsekwencji nie może nie zrodzić władzy absolutnej. Świadczą o tym same zasady i tendencje jej rozwoju. I tutaj otwiera się jeszcze jeden „romantyczny” świat biurokracji – jej beznadziejna wiara w „silną rękę”. Biurokracja nie tylko jest gotowa na podporządkowanie się, ona go pragnie, i cały jej racjonalizm okazuje się niczym więcej jak tylko ideologicznym uzasadnieniem takiej podległości. Władza i podległość zlewają się tu w jedno, tak samo jak wyobrażenie i realność, wszak wiadomo, że cała moc władzy bierze się z tego, jak ją sobie wyobrażamy (Napoleon Bonaparte).

¹² M. Weber, *Economy and Society*, Berkley 1978, s. 414.

Резюме

Игорь Андреевич Исаев

«Политический романтизм» европейской бюрократии: у истоков

Автор представляет нам эрудированный обзор идеологических основ бюрократии показывая источники и истоки ее иррациональности. Тщательно собранные наблюдения объединяет он под термином "политического романтизма". В конечном счете, скрытой идеей кажется творческое развитие замечаний Макса Вебера об отношении бюрократии к демократии.

Автор убеждает, что политическое решение для бюрократии является неоспоримым императивом. Именно в этой точке соприкосновение законодательной и исполнительной власти и кроется наиболее уязвимое звено системы власти. В итоге хотя идеальный тип бюрократии, нарисованный М. Вебером, характеризуется формализмом и безличностью, что обеспечивает его объективизм и рациональность, то система правил и иерархическая структура в ее организации сами по себе содержат иррациональные начала, ведущие к перерождению первоначальной идеи. Привыкшая к рутине и шаблонам бюрократия оказывалась беспомощной в изменяющейся, а тем более, чрезвычайной ситуации. В этих условиях возрастает роль лидера и суверена, способного принимать политические решения. Бюрократия, избранная или назначенная в легальном порядке, основой которого является форма, уступает приоритет суверену, деятельность которого определяется харизмой и успехом. Бюрократия, этот продукт абсолютной власти, в перспективе не может не породить абсолютной власти. Сами принципы и тенденции ее развития свидетельствуют об этом. И здесь открывается еще один «романтический» мир бюрократии – ее беспредельная вера в «сильную руку». Бюрократия не просто готова, она жаждет подчинения, и весь ее рационализм оказывается не более чем идеологическим оправданием такого подчинения. Власть и подчиненность сливаются здесь воедино, также как и воображаемое и реальное, ведь вся сила власти заключается в том, как ее себе представляют (Наполеон Бонопарт).