

та на образование, многоканальность финансирования и финансовая самостоятельность учебных заведений;

– переход к децентрализованному управлению расходами, введение налоговых льгот для системы образования и ее инвесторов, введение специального налога на образование и создание целевых фондов.

Образовательная система как основа дальнейших экономических, политических и социальных изменений общества должна претерпеть качественные изменения. Для этого требуются высококвалифицированные преподаватели, разнообразные вариативные программы и методики работы, которые будут отвечать индивидуальным потребностям, а также создана схема получения обратной связи, без чего невозможно улучшить эффективность образования. Образовательная система должна заключать в себе изменчивость, разнообразие, гибкость, и это должно найти отражение в школьной системе управления. Необходимо предоставить максимально возможную степень автономии не только регионам и районам, но и образовательным учреждениям. Местная автономия должна быть институционализирована. Каждая школа, как первейшая ячейка государства по формированию новой политической культуры его граждан, должна поощряться в своем стремлении использовать разнообразные внутренние ресурсы и привлечении различных современных инновационных проектов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Афанасьев Ю. Болонский аршин: русский университет и европейский. О российских перспективах в Болонском процессе. 2006.
2. Вестник представительства ЕС в Российской Федерации № 1. 2007.
3. Жуков В.И. Модернизация высшей школы России в эпоху глобальных перемен. В его кн.: Университетское образование: история, социология, политика. М., 2003. Гл. IV.
4. Интернет: Сайт "Федеральное агентство по образованию" (<http://www.edu.ru>).
5. Ларионова М.В., Мешкова Т.А. Аналитический доклад по высшему образованию / Под ред. М.: ГУ ВШЭ, 2007.

V. Pesharov

POLITICAL COMPONENT OF OCCURRENCE OF THE RUSSIAN SYSTEM FORMATIONS IN THE ALL-EUROPEAN EDUCATIONAL SPACE

Abstract. Article is devoted research of a political component of occurrence of the Russian education system in the All-European educational space. The analysis of various variants of transformation and revealing of the basic tendencies of rapprochement with the All-European educational space against democratisation and market economy development in the country.

Key words: creation of uniform space, the European measurement in formation, the concept of the European measurement, an education system, the European community.

УДК 327.32

Егоров И.С.

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РОССИЙСКО-БЕЛОРУССКИХ ОТНОШЕНИЙ*

Аннотация. Статья посвящена анализу политико-правовых аспектов межгосударственных отношений России и Беларуси, где основными факторами являются не только интеграция двух славянских народов, военная и экономическая целесообразность, а также силы, которые оказывают противостояние интеграционным процессам. Решение существующих проблем в отношениях двух стран обусловлены как законодательными нормами, так и влиянием современных политических течений в обществе. В то же время перспективы развития российско-белорусских отношений имеют далеко идущие цели, предусматривающие обоюдовыгодное сотрудничество.

Ключевые слова: конституционные основы, российско-белорусские отношения, референдум, политические партии, перспективы развития.

После развала СССР взаимоотношения между Россией и Беларусью неоднократно менялись от позитивного до негативного в силу смены политических настроений как в России, так и в Беларуси. Причины столь частой смены настроений с российской стороны неоднозначны. Очевидно, что это было вызвано как политическими процессами, связанными с разносторонними взаимоотношениями России не только с Беларусью, но и с экономически наиболее развитыми странами мира, так и юридическими проблемами интеграции по предложенным вариантам. Иными

* © Егоров И.С.

словами, политические и юридические причины оказались сплетенными воедино при очевидном верховенстве политических. При этом политическая ориентация к интеграции не менялась, а наоборот, требовала подхода к данной проблеме с точки зрения международного права. Процесс интеграции в любом случае требует существенно-го изменения законодательных баз стран, а поскольку затрагиваются важнейшие вопросы государственной жизни, то их разрешение возможно только через механизмы, установленные Конституцией [1].

Однако ст. 8, ст. 74 и ст. 112 Конституции Беларуси [6] устанавливают, что проблему объединения в союз двух стран может решить только референдум, а единственным субъектом, который может не только инициировать, но и назначить референдум, является Президент. При этом подавляющее большинство белорусов отрицательно относятся к перспективе присоединения Беларуси к России, если при этом Беларусь потеряет свою независимость (74%) [4]. В этих условиях вероятность выполнения «государственного заказа» на получение на референдуме «нужного» результата достаточна низка, что и является еще одним дополнительным поводом столь резко отрицательного отношения к подобному варианту интеграции.

В России для инициирования процедуры проведения референдума необходимо собрать голоса граждан как минимум в 11 субъектах Федерации, а референдум назначает Президент [2]. Вопросы включения в состав России нового субъекта весьма полно отражены в законодательстве. Так, в соответствии со ст. 65 Конституции, принятие нового субъекта в состав Федерации осуществляется на основе федерального конституционного закона [7]. При этом, в соответствии с договором, иностранному государству может предоставляться статус республики, края или области [3]. Таким образом, принятие в состав России нового субъекта требует только подтверждения Конституционным судом соответствия международного договора Конституции Российской Федерации и рутинного процесса его ратификации. Внесение изменений в статью 65 Конституции (включение в список субъектов Федерации нового субъекта) не требует никаких дополнительных процедур, они включаются в Конституцию при новом издании ее текста.

Вариант надгосударственного образования по типу Евросоюза представляется наиболее простым и приемлемым для обеих договаривающихся сторон. Необходимо отметить особую популярность данного варианта среди белорусов: более 48,5% поддерживают именно этот вариант объединения. Соответствующие конституции (ст.

8 Конституции Беларуси и ст. 79 Конституции России) разрешают участие в межгосударственных образованиях, причем Конституция России прямо говорит о возможности передачи межгосударственному образованию части полномочий, если эта передача не влечет ограничения прав и свобод человека и не противоречит основам Конституционного строя [5].

Однако понятие «объединение по типу Евросоюза» [8] весьма расплывчато и неконкретно. Представляется, что при таком типе объединения потребуются далеко идущая унификация законодательства, которая предшествует вступлению государств в единую Европу.

Намерение создать новое государство по типу СССР, в котором Россия и Беларусь сохраняют лишь ограниченные права, чревато серьезными международными последствиями, связанными с признанием (или непризнанием) государств-учредителей в качестве самостоятельных членов мирового сообщества. Очевидно также, что руководители государств-учредителей, создав Союзное Государство, существенно понизят свой статус. Соответственно, при окончательной редакции Конституционного акта со всей остротой встанет уже предлагаемое в ряде вариантов введение поста Президента Союзного Государства. Более реальным представляется получение практически того же результата при использовании принципов формирования Евросоюза. Хотя представляется, что иного пути сближения государств, чем на апробированных международных (европейских) принципах, не существует.

Сегодня существует много различных точек зрения на то, как должен проходить процесс интеграции и к какому результату он должен привести. Одна из наиболее популярных позиций в Беларуси включает возможность полного сохранения суверенитета как России, так и Беларуси при создании Союза. Но весь ход развития интеграционных процессов в мире утверждает, что такая идеалистическая картина совершенно непродуктивна. На сегодняшний день невозможно привести ни одного примера такого государственного союза или, точнее, «союза государств», который отличался бы достаточно длительным и эффективным существованием. Более распространенные и уже получившие в политико-правовой сфере относительно точное научное определение *конфедерации* всегда отличались крайней неустойчивостью. Само их создание было подчинено решению конкретных проблем, и по мере разрешения сложных ситуаций необходимость конфедерации исчезала. Таким образом, можно отметить узкопрагматический характер такого государственного образования. Напротив, в основных документах Союзного Государства подчеркивается необходимость со-

здания и всестороннего укрепления единого государства.

Обоим государствам придется поступить частью своего суверенитета – в противном случае глубокая интеграция просто невозможна. Конечно, независимость Беларуси как меньшего партнера пострадает в большей степени, но определенные уступки придется сделать и России. На данном этапе переговорного процесса необходимо понимание того, что создание Союзного Государства не должно превратиться в торг: какая сторона получит больше преимуществ или больше потеряет. Нужно определить степень взаимозависимости, которая необходима для создания устойчивой модели, и выработать превентивную систему (правовую, экономическую), способную защитить достигнутые договоренности от конъюнктурных, сиюминутных решений отдельных политических сил. Политический проект такого масштаба должен быть рассчитан на длительную перспективу, а основным участникам необходимо проявить политическую волю и отказаться от ориентации на одни лишь текущие проблемы [5].

В данной ситуации, прежде всего, необходимо правильное понимание суверенности в условиях начавшегося процесса формирования Союзного Государства. Очевидно, что для создания любого жизнеспособного долгосрочного объединения необходима передача части национальных полномочий союзным наднациональным органам. В этом нет никакого ущемления суверенитета, так как процесс является сугубо добровольным, принятие решений происходит без внешнего давления на основе договоренности и в общих интересах. Противопоставление идеи объединения, интеграции двух стран их суверенитету, независимости не способствует продуктивному строительству Союзного Государства, а превращает сам процесс в неприглядный торг привилегиями и полномочиями между правящими элитами двух стран, что, в свою очередь, дискредитирует саму идею объединения и ставит под сомнение необходимость ее реализации.

И сторонники, и противники интеграции активно используют все возможные методы как для стимулирования интеграции, так и для противодействия ей. Основная сфера, на примере которой в данной работе исследуется отношение различных политических группировок России к интеграции, – информационная. Субъекты политики действуют на этом поле в том же направлении, что и на других – экономическом, культурном, военном и т.д. При этом отношение к интеграции, как уже отмечалось выше, во многом зависит от приближения времени выборов.

Наряду с объективными трудностями на пути интеграции, существует комплекс проти-

воречий, отражающих несовпадение интересов правящих элит. Внешним проявлением такого несовпадения было, в частности, неоднократное изменение внешнеполитических приоритетов России. Результаты таких колебаний для нее оказались весьма невыгодны (потеря прежних позиций в некоторых регионах мира, прежде всего, ослабление позиции на постсоветском пространстве). В российском обществе и в научной среде существует понимание этого. Однако невыгодность для России как государства и для политических кланов – далеко не одно и то же.

Оценивая современный этап российско-белорусского интеграционного процесса, есть основания характеризовать его как кризисный, при котором вследствие ряда ошибок, допущенных как российской, так и белорусской сторонами, экономическая и политическая целесообразность объединения подвергается все большему сомнению. Тем не менее, несмотря на все просчеты и сложности при реализации Договора о создании Союзного Государства, дальнейшее движение в сторону интеграции обеих государств не исключено. Определенную положительную роль в этом может сыграть уже сложившаяся структура органов Союза, особенно в области обороны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Протьюко Т.С. Пути и перспективы образования Союза России и Белоруссии // Советская Белоруссия. 23 апреля 2002.
2. Рябчук Ю. В евразийском контексте белорусская элита не готова к более тесному союзу, опасаясь утраты собственного статуса // Независимая газета. 24 июня 2003.
3. Шишков Ю. В. Интеграция и дезинтеграция: корректировка концепции // МЭиМО. №10. 1993.
4. Шишков Ю. В. Интеграционные процессы на пороге XXI века. Почему не интегрируются страны СНГ. – М.: НП тысячелетие, 2001.
5. Шлындиков В.М. Беларусь: хроника экономического кризиса. – М., 1999.
6. Конституция Республики Беларусь с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.
7. Конституция РФ принятая 12.12.1993 г.
8. Маастрихский договор от 7.02.1992 г.
9. Закон Республики Беларусь "О политических партиях" от 24.09 2004 г.

I. Egorov

POLITIKO-LEGAL ASPECTS OF THE RUSSIAN-BELARUS RELATIONS

Abstract. Article is devoted the analysis of politico-legal aspects of interstate relations of Russia and Belarus where major factors are not only integration of two slavic people, military and economic feasibility, and also forces which render opposition to integration processes. The decision of existing problems in

relations of two countries are caused, both legislative norms, and influence of modern political trends in a society. At the same time prospects of development of the Russian-Belarus relations have the far-reaching

purposes providing mutually beneficial cooperation.

Key words: the Constitutional bases, the Russian-Belarus relations, a referendum, political parties, development prospects.

УДК 342.9.07:32

Абрамов А.В.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ КАК ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТРАТА ОБЩЕСТВА: ДИСКУССИИ И ПРОБЛЕМЫ*

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы, связанные с определением роли государственных служащих в политике и выявлением их места в политической структуре общества. По мнению автора, государственные служащие (чиновники, бюрократы) оказывают существенное влияние на процесс принятия властно-управленческих решений и потому могут считаться политической стратой общества.

Ключевые слова: государственные служащие, бюрократия, политическая стратификация.

Объем властно-управленческих полномочий является основанием для дифференциации личностей и социальных групп в политике. Если, вслед за Т. Парсонсом, представить, что власть подобна деньгам (9, с.31-32), становится очевидно, что в любом социуме есть весьма «богатые» индивиды, имеются люди со «средним достатком» и, наконец, нищие, в кармане которых позвякивает всего несколько монет, да и то не всегда. Таким образом, в обществе можно выделить несколько иерархически расположенных социальных слоев (страт), состоящих из индивидов, имеющих разный доступ к власти и управлению. Процесс и результат такого расслоения можно определить как политическую стратификацию.

Высшей стратой общества является политическая элита. Ступенью ниже расположены государственные служащие, играющие важную роль во властно-управленческом процессе. Однако изучение госслужащих как политической страты вызывает определенные сложности в силу ряда нерешенных проблем.

Прежде всего, возникает сложность с разграничением понятий. Обычно в качестве синонимов исследователи используют такие категории «госслужащие», «чиновники» и «бюрократия».

По нашему мнению, синонимичными понятиями являются «государственные служащие», или «чиновники», – это профессионалы-госуп-

равленцы или, как выразился американский социолог П. Мотт, «специалисты, организованные в иерархически в границах, – чем выше ступень, тем больше власть» (5, с.42). Госслужащие занимают особым видом деятельности – исполнением государственных функций или «государственной службой». Проще говоря, госслужащие – это люди, а государственная служба – их род деятельности.

Третье из вышеназванных понятий – «бюрократия» – является наиболее широким. Это слово представляет собой лексическую конструкцию, искусственно составленную из двух разноязычных понятий «бюро» (от франц. bureau – конторка, служебный стол) и «кратия» (от греч. kratos – власть) и имеет множество трактовок: а) рациональная, деперсонализированная и эффективная система государственного управления, б) госслужащие как социальный слой, в) канцелярская волокита. Если отбросить последнее определение, являющееся простонародной «фигурой речи», то понятие «бюрократия» используют, и для обозначения государственной службы, и для обозначения госслужащих. Чтобы избежать смешения людей с их деятельностью, правильнее было бы для обозначения чиновников использовать слово «бюрократы», а термин «бюрократия» применять для характеристики государственной службы.

Принципиально важным вопросом, связанным с характеристикой госслужащих как особой страты общества, является определение их роли в публичной политике. Следует отметить, что имеются разные точки зрения на эту проблему.

Первая точка зрения восходит к работам американского юриста Вудро Вильсона и немецкого социолога Макса Вебера и заключается в том, что функции у политиков и чиновников различны: первые – принимают решения, вторые – их реализовывают. Таким образом, государственные служащие являются лишь инструментом в руках политической элиты, исполнителями решений, принимаемых руководством страны.

Эту позицию В. Вильсон изложил в статье

* © Абрамов А.В.