

Е.Н. Сулима, М.А. Шепелев*

**ФРАГМЕНТАЦИЯ СИСТЕМЫ
ПОЛИТИЧЕСКОГО ЗНАНИЯ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ
НА ПОДГОТОВКУ СПЕЦИАЛИСТОВ
В ОБЛАСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Y.N. Sulima, M.A. Shepelev

**FRAGMENTATION OF THE POLITICAL
KNOWLEDGE SYSTEM AND ITS INFLUENCE
ON THE TRAINING OF SPECIALISTS
IN INTERNATIONAL RELATIONS
AND PUBLIC ADMINISTRATION**

В статье рассматриваются проблемы соответствия образовательных и научных специальностей России и Украины, относящихся к родственным направлениям и имеющих общее происхождение из аристотелевской традиции понимания политики как науки и искусства управления государством.

Ключевые слова: *политическая наука, международные отношения, государственное управление, направления подготовки и специальности высшего образования, научные специальности.*

The article is devoted to the problems of conformity of educational and scientific Russian and Ukrainian specialties related to the adjacent direction and having a common origin from the Aristotelian tradition of understanding politics as the art and science of state governance.

Key words: *political science, international relations, public administration, training areas and specialties of higher education, academic specialties*

Со времен Аристотеля политика понималась как наука об управлении государством. Последнее не отделялось от общества и не противопоставлялось ему, понимаясь им как обусловленное разумной природой человека общение подобных друг другу людей ради достижения возмож-

*Сулима Евгений Николаевич — докт. филос наук, профессор каф. геополитики МГУ имени М.В. Ломоносова. E-mail: ens2017ens@yandex.ru. Шепелев Максимилиан Альбертович — докт. полит. наук, профессор каф. политических наук и международных отношений Таврической академии Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского (г. Симферополь). E-mail: ma_shepelev@mail.ru

но лучшей жизни. Цицерон дополнил эту интерпретацию пониманием государства как сообщества, возникающего как выражение общего интереса всех его свободных членов на основе договора, представляя тем самым в виде согласованного правового общения этих членов как определенное правовое образование. Представление о «стремлении к счастью» как изначальной цели государства находило отражение в идеях и теоретиков «полицейского государства» в Европе, и отцов-основателей США. Именно такое понимание сущности и предназначения государства сохранилось на всем протяжении развития научного знания вплоть до начала XX в.

Политика же традиционно понималась как особая сфера человеческой деятельности, возникающая в рамках цивилизованного общества в форме государства и заключающаяся в подготовке, обсуждении, принятии и осуществлении общественно значимых решений, опирающихся на авторитетные полномочия и связанных с распределением общественных благ (критерием принятия таких решений является их соответствие цели создания и существования государства, а ими считались мир, безопасность, общее счастье или благо). Отсюда и две составляющие политики, связанные с внутренними и внешними аспектами функционирования (жизнедеятельности) государства, а именно внутренняя и внешняя политика.

Даже в начале XX в. шведский ученый Р. Челлен доказывал необходимость особой науки, изучающей государство именно как живое существо, в его организации и деятельности. Этой целостной наукой должна была стать «наука о государстве» (*staatswissenschaft*) или «политика» (*politik*), изучающая государство во всех его проявлениях и прежде всего как организацию власти, проявляющуюся как внутри страны, так и вне ее. В статье «Политика как наука» (1901), книгах «Государство как форма жизни» (1916) и «Основы системы политики» (1920) Челлен попытался установить содержание политики как науки о государстве и отграничить ее от других наук, а также на конкретных примерах доказать, как государство при этом понимании должно быть изучаемо. Естественные границы этой науки он определял так: левое крыло — геополитика, правое крыло — конституционная и административная политика, или политика управления (*regements politik*).

Отсюда понятно, что вся тысячелетняя традиция развития научного знания и логика его организации предполагает три, по большому счету, главные составные части системы политического знания. Это наука о государственном и муниципальном управлении (ГМУ), т.е. о внутренней политике; наука о регулировании отношений между государствами, т.е. о внешней политике; и политическая теория (или «теория и философия политики, история и методология политической науки», как именуется соответствующая научная специальность в современной России), возвышающаяся над первыми двумя и создающая философские (мировоззренческие и методологические) основания системы политического знания.

Однако с конца XIX в. стало происходить «умножение сущностей». Обоснование В. Вильсоном принципа разграничения государственной деятельности на политическую и административную, по сути, означало отказ от аристотелевской парадигмы политики. Вильсон считал, что государство выполняет две базовые функции: политическую, которая состоит в выработке для страны общих направлений развития и общих законов, и административную, которая является приложением этих общих направлений и законов к конкретным людям и ситуациям. По его мнению, отношения между аппаратом, исполняющим законы, и властью, создающей законы, «составляют самую сущность правительственной системы». И поскольку административные функции отличаются от политических, они должны быть деполитизированы.

С тех пор согласие по данной проблеме так и не было достигнуто, хотя в послевоенный период обозначилась обратная тенденция, связанная со своего рода реполитизацией управления (администрирования). Как известно, всемирный симпозиум политической науки под эгидой ЮНЕСКО, состоявшийся в Сан-Франциско в 1949 г. следующим образом определил ее предмет:

1. Политическая теория: а) политическая теория; б) история политических идей.
2. Политические институты: а) конституция; б) центральное правление; в) региональное и местное управление; г) публичное администрирование; д) экономические и социальные функции управления; е) сравнение политических институтов.
3. Партии, группы и общественное мнение: а) политические партии; б) группы и ассоциации; в) участие граждан в управлении и администрировании; г) общественное мнение.
4. Международные отношения: а) международная политика; б) международные организации и администрирование; в) международное право.

Это решение конституировало политическую науку в ее естественной органической целостности, включающей в себя политическую теорию, государствоведение и исследования международных отношений (несмотря на продолжающиеся до сих пор дискуссии по данному вопросу). До некоторой степени восстанавливалась нарушенная в начале XX в. аристотелевская традиция.

Очевидно, что международные отношения (МО) в узком смысле как отношения прежде всего между государствами, а также между другими политическими «актерами вне суверенитета», не могут не относиться к политической науке, тем более что международная политика, в сущности, и представляет собой деятельность по регулированию международных отношений во всех их аспектах от собственно политических до экономических, правовых, культурных и экологических. В более широком смысле международные отношения образуют междисциплинарную об-

ласть научного знания, в которой синтезируются познавательные интересы и результаты познавательной деятельности ученых, представляющих отдельные отрасли научного знания — политическую, экономическую, историческую, юридическую и другие науки (например, социология и психология международных отношений). И с этим связаны организационные сложности.

Показательно, что в Сан-Франциско к политической науке было отнесено международное (публичное) право, и это не случайность или недоразумение. Природа международного публичного права в традиционном его понимании действительно принципиально отличается от обычных отраслей права, так как его нормы — не что иное, как продукт политических договоренностей, соблюдаемых до тех пор, пока это отвечает интересам государства и пока на то есть политическая воля суверенной государственной власти. Очевидно, и в середине XX в. в этом не возникало серьезных сомнений, тогда как в последние десятилетия стимулируются процессы трансформации международного права в мировое, что подтверждается, например, появлением такой отрасли, как право международной ответственности государств. И вот это новое мировое право, если оно будет окончательно сформировано, уже не сможет рассматриваться как отрасль политической науки.

Все эти вещи прекрасно известны современным ученым, и тем не менее существует достаточно серьезная проблема соотношения политической науки, государственного управления и международных отношений в сфере высшего образования. В настоящее время в России сложилась крайне противоречивая ситуация: если международные отношения все же условно относятся к политическим наукам, то государственное и муниципальное управление — по сути, к экономике, в корне противореча всей аристотелевской логике разграничения политики (управления государством, т.е. публичными делами) и экономики (управления домохозяйством, т.е. частной собственностью).

Приказом Минобрнауки России № 1061 от 12.09.2013 г. «Об утверждении перечней специальностей и направлений подготовки высшего образования», создана укрупненная группа направлений подготовки 41.00.00 — Политические науки и регионоведение. В ее рамках выделены следующие направления подготовки бакалавров: 41.03.01 — Зарубежное регионоведение; 41.03.02 — Регионоведение России; 41.03.03 — Востоковедение и африканистика; 41.03.04 — Политология; 41.03.05 — Международные отношения; 41.03.06 — Публичная политика и социальные науки¹. Таким образом, МО не выделяются в отдельную категорию (группу направлений), как это мог бы предполагать междисциплинарный подход, позволяющий объединить в одну область знаний направления, связанные с изучением

¹ Приказ Минобрнауки России № 1061 от 12.09.2013 г. «Об утверждении перечней специальностей и направлений подготовки высшего образования». URL: <https://rg.ru/2013/11/01/obr-napravlenia-dok.html> (дата обращения: 10.10.2018).

различных аспектов международных отношений (политических, правовых, исторических, экономических). В существующих условиях, если руководствоваться формальным подходом, укрупненная группа направлений подготовки «Политические науки и регионоведение» содержит две составляющие, таким образом МО относятся к политическим наукам хотя бы потому, что не относятся к регионоведению. Что же касается направления подготовки 38.03.04 — Государственное и муниципальное управление, то пока следует просто констатировать тот факт, что оно включено в состав укрупненной группы 38.00.00 — Экономика и управление.

Между тем Номенклатура специальностей научных работников, утвержденная приказом Минобрнауки России № 59 от 25 февраля 2009 г. (с последующими изменениями), выделяет следующие специальности, так или иначе связанные с исследованием МО: 07.00.15 — История международных отношений и внешней политики (исторические науки); 08.00.14 — Мировая экономика (экономические науки); 12.00.10 — Международное право. Европейское право (юридические науки); 23.00.04 — Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития (политические науки)².

Из них лишь паспорт специальности 23.00.04 содержит прямое и четкое указание на то, что «содержанием специальности “Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития” является исследование сущности, содержания и направленности процессов МО, основных сфер деятельности субъектов и объектов мировой политики глобального и регионального масштаба, отдельных государств и их союзов. Объектами исследований в рамках данной специальности выступают МО, проблемы глобального и регионального развития»³. Эта формула специальности абсолютно логично закрепляет исследования МО в рамках структуры политической науки, поскольку они носят прежде всего политический характер, обусловленный политической природой их главных субъектов — государств.

Кроме того, данный подход подтверждается утвержденной в 2013 г. таблицей соответствий отдельных направлений подготовки кадров высшей квалификации в аспирантуре специальностям научных работников, указанным в соответствующей номенклатуре. В соответствии с ней укрупненной группе 41.06.01 — Политические науки и регионоведение соответствуют следующие научные специальности: 23.00.01 — Теория и философия политики, история и методология политической науки; 23.00.02 — Политические институты, процессы и технологии; 23.00.03 — Политическая культура и идеологии; 23.00.04 — Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития; 23.00.05 — Полити-

² Приказ Минобрнауки России № 59 от 25.02.2009 г. «Об утверждении номенклатуры специальностей научных работников». URL: <http://vak1.ed.gov.ru/ru/docs/?id54=2&i54=1> (дата обращения: 10.10.2018).

³ Паспорт научной специальности 23.00.04 — Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития. URL: <http://vak.ed.gov.ru/316> (дата обращения: 10.10.2018).

ческая регионалістика. Етнополітика; 23.00.06 — Конфліктологія. Все они относятся к политическим наукам.

Для сравнения стоит обратить внимание, что в украинском высшем образовании до утверждения Кабинетом министров Украины в 2015 г. Перечня отраслей знаний и специальностей, по которым осуществляется подготовка соискателей высшего образования⁴, существовала единая отрасль знаний «0302. Международные отношения», включавшая такие направления подготовки бакалавров, специалистов и магистров, как Международные отношения, Международное право, Международные экономические отношения, Международная информация, Страноведение, Международный бизнес. Однако утвержденная приказом Министерства образования и науки Украины № 1151 от 6 ноября 2015 г. Таблица соответствий разрушила эту конструкцию. Прежние направления подготовки Международные отношения, Международная информация и Страноведение теперь соответствуют новой специальности с весьма сомнительным названием «Международные отношения, общественные коммуникации и региональные студии (т.е. исследования)», а направление Международный бизнес поглощено Международными экономическими отношениями, которые все же сохранили определенную самостоятельность, в отличие от России. В целом специальности, прежде составлявшие отдельную отрасль знаний «Международные отношения», теперь вошли в новую отрасль «05. Социальные и поведенческие науки», которая включает направления подготовки и специальности 051 Экономика, 052 Политология, 053 Психология, 054 Социология. К ним добавились 055 Международные отношения, общественные коммуникации и региональные исследования и 056 Международные экономические отношения. Вместе с тем специальность Международное право, ранее относившаяся к отрасли знаний «Международные отношения», оказалась включенной в отрасль знаний «08. Право»⁵.

Таким образом, оказалась разрушенной интересная и вполне работоспособная модель, основанная на объединении в рамках одной отрасли знаний «Международные отношения» специальностей политологической, экономической, правовой и информационно-аналитической направленности, связанных с изучением МО в соответствующих аспектах. Тут следует обратить внимание на то, что до недавнего времени выпускникам украинских вузов по этому направлению подготовки присваивалась квалификация «политолог-международник», что прямо указывало на статус МО как сферы научного знания, являющейся частью политической науки.

⁴ Перелік галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF?test=4/UMfPEGznhhgLQ.ZilnD1sVH14rAs80msh8Ie6> (дата обращения: 10.10.2018).

⁵ Наказ МОН України від 06.11.2015 № 1151 «Про особливості запровадження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 266». URL: <http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/4636> (дата обращения: 10.10.2018).

В настоящее время парадоксальным образом оказалось, что разработанная в недрах постмайданного МОН Украины Таблица соответствия Перечня научных специальностей (Перечень 2011) и Перечня отраслей знаний и специальностей, по которым осуществляется подготовка соискателей высшего образования (Перечень 2015), не привязала ни одну (!) научную специальность к вновь созданной эклектичной специальности высшего образования Международные отношения, общественные коммуникации и региональные исследования. Приказы, вносящие изменения в эту таблицу, пока никак ситуацию не прояснили. И это при том, что среди существующих в украинской системе научных специальностей, которые непосредственно связаны со сферой МО, помимо специальности 23.00.04 — Политические проблемы международных систем и глобального развития, относящейся к отрасли «Политические науки», существуют уникальные для постсоветского пространства специальности 21.03.03 — Геополитика, относящаяся к отрасли наук «Национальная безопасность», и 26.00.02 — Мировая культура и международные культурные связи, относящаяся к отрасли наук «Культурология»⁶.

Не менее интересна ситуация с государственным управлением — как в России, так и на Украине. Отдельно взятой соответствующей научной специальности в России, в отличие от Украины, не существует. Зато паспорт специальности 08.00.05 — Экономика и управление народным хозяйством выделяет ряд направлений исследований, так или иначе связанных с государственным управлением. Отдельный блок составляют затрагиваемые в контексте экономики федеративных отношений в рамках области исследований «Региональная экономика» проблемы разграничения полномочий и предметов ведения/сфер компетенции между федеральной, региональной, муниципальной властью, цели и механизмы федеральной политики регионального развития и т.д.⁷

В рамках той же специальности 08.00.05 в разделе, касающемся области исследований «Менеджмент», обозначены такие направления, как публичное управление (а под ним и понимается в совокупности ГМУ) в условиях глобализации и становления информационного общества, особенности национальной организации системы публичного управления, реформы в системе публичного управления, государственная политика, механизмы, методы и технологии ее разработки и реализации, стратегии и тактики в осуществлении государственной политики, особенности разработки и реализации государственной политики в экономической и социальной сферах, прямые и обратные связи государственной политики, механизмов, методов и технологий ее разработки и реализации. Здесь же упомянуты развитие форм государственно-частного партнерства, управление государственным имуществом, управление по результатам, система ответственности в сфере публичного управления, информационное обеспечение системы публичного управления, «электронная демократия»,

⁶ Там же.

⁷ Паспорт научной специальности 08.00.05 — Экономика и управление народным хозяйством. URL: <http://vak.ed.gov.ru/316> (дата обращения: 10.10.2018).

«электронное государство», «электронное правительство» и технологии электронного администрирования⁸.

Особенно обращает на себя внимание упоминание здесь, в контексте менеджмента, государственной политики и реформ публичного управления. И это при том, что паспорт специальности 23.00.02 — Политические институты, процессы и технологии, напротив, относит к области исследования по данной политологической специальности теорию управления (генезис и основные подходы), специфику управления в общественных системах, политическое управление, институты, формы и механизмы политического управления, критерии эффективности, факторы риска, методику анализа политического риска, главные факторы и современные концепции политического управления, публичную политику, структуру и технологию политического управления, политическое управление в современной России (характер, основные направления, специфику)⁹.

Наряду с сугубо управленческими проблемами к профилю данной специальности относятся и государствоведческие проблемы: природа и функции государства, типы и формы государства и государственной власти, государственная система, основные характеристики правового государства, государство и гражданское общество, государственная политика и управление, виды государственной политики, эволюция политической системы и государственной политики РФ в постсоветский период, ее основные характеристики¹⁰. Очевидно, что данная область исследований по своему объему гораздо шире, нежели более частные вопросы, отнесенные к экономической специальности 08.00.05. Кроме того, существует еще социологическая специальность 22.00.08 — Социология управления, в которой, правда, нет прямых, формальных указаний о государственном управлении. Не говоря уже о юридических специальностях по теории и истории права и государства, конституционному и муниципальному праву (12.00.01, 12.00.02).

Что же касается украинской ситуации, то, как и МО, Государственное управление ранее выделялось в отдельную отрасль знаний, ей даже соответствует отрасль науки, включающая ряд научных специальностей, по которым присваиваются ученые степени. Теперь эта логика тоже нарушена: «сконструированную» специальность высшего образования 074 Публичное управление и администрирование отнесли к отрасли знаний «07. Управление и администрирование», куда попали также финансы, банковское дело и страхование, учет и налогообложение, маркетинг, предпринимательство, которые теперь к экономике, с точки зрения нынешнего руководства МОН Украины, не относятся¹¹.

⁸ Там же.

⁹ Паспорт научной специальности 23.00.02 — Политические институты, процессы и технологии. URL: <http://vak.ed.gov.ru/316> (дата обращения: 10.10.2018).

¹⁰ Там же.

¹¹ Наказ МОН України від 06.11.2015 № 1151 «Про особливості запровадження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 266».

В заключение следует обратить внимание на практическую проблему эклектического характера модели специалистов в области МО и ГМУ. Этому способствует, в частности, отсутствие в России такого отдельного направления, как Международные экономические отношения, что создает определенную путаницу. Заложенная в нынешней модели вариабельность направления МО препятствует выработке единой и общепонятной модели специалиста, так как допускает существенные «уклоны» на местах в зависимости от научной специализации преподавательского состава профильных кафедр вузов (особенно если это экономисты) либо ведет к тому, что студент вообще не получает никаких целостных знаний, основанных на методологии какой-либо определенной науки (и сам оказывается в итоге не политологом, не экономистом, не юристом, а непонятно кем).

Правда, в данном случае степень вариабельности все же ограничивается форматом укрупненной группы «Политические науки и регионоведение», тогда как ситуация с направлением подготовки ГМУ, отнесенным к укрупненной группе «Экономика и управление», резко диссонирует как с происхождением и логикой развития соответствующей области знания, так и с мировым опытом. А они свидетельствуют о том, что формирование и развитие знаний о государственном управлении происходило либо в рамках политики (политической науки), либо в рамках юридической науки (государственное и полицейское, административное право). И хотя еще К. Маркс отмечал эклектичность подготовки немецких госслужащих, не вызывало сомнений, что ее основа — это знания в области политики и права. Управление государством принципиально отличается от управления малым, средним и даже самым крупным бизнесом, как и от управления некоммерческими организациями. То же самое касается и международных отношений, политических по самой своей сущности. Поэтому они должны опираться прежде всего на политические и правовые знания, позволяющие понять законы и механизмы функционирования государства, а не на знания общих принципов и методов менеджмента, одинаково применяемые в сельском хозяйстве, здравоохранении и туризме, либо на эклектичные, бессистемные познания о различных явлениях международной жизни и жизни зарубежных стран.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Паспорт научной специальности 08.00.05 — Экономика и управление народным хозяйством. URL: <http://vak.ed.gov.ru/316>

Паспорт научной специальности 23.00.02 — Политические институты, процессы и технологии. URL: <http://vak.ed.gov.ru/316>

Паспорт научной специальности 23.00.04 — Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития. URL: <http://vak.ed.gov.ru/316>

Приказ Минобрнауки России № 59 от 25.02.2009 г. «Об утверждении номенклатуры специальностей научных работников». URL: <http://vak1.ed.gov.ru/ru/docs/?id54=2&i54=1>

Приказ Минобрнауки России № 1061 от 12.09.2013 г. «Об утверждении перечней специальностей и направлений подготовки высшего образования». URL: <https://rg.ru/2013/11/01/obr-napravlenia-dok.html>

Наказ МОН України від 06.11.2015 № 1151 «Про особливості запровадження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 266». URL: <http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/4636>

Перелік галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF?test=4/UMfPEGznhhgLQ.ZilnD1sVHI4rAs80msh8Ie6>