

УДК 351.74

Из истории организационно-правового обеспечения развития специального образования в органах МВД СССР и Российской Федерации: опыт, проблемы и перспективы



Саркисов О.Р.

Кандидат педагогических наук,
доцент кафедры теории и истории государства и права
Института социальных и гуманитарных знаний (Казань),
Заслуженный работник высшей школы РТ



Гуревич В.А.

Эксперт Министерства юстиции РТ, Заслуженный юрист РТ,
Почетный сотрудник МВД, ответственный редактор журнала
«Вестник экономики, права и социологии» (Казань)

В статье исследуется историческая последовательность и периодизация становления и развития системы образования в органах внутренних дел СССР и Российской Федерации.

Ключевые слова: российское государство, рабоче-крестьянская милиция, система образования МВД, реформирование силовых структур милиции, полиция

Обращаясь к истории развития Российского государства после Революции 1917 г., необходимо отметить, что возникновению Рабоче-крестьянской милиции способствовали произошедшие в стране грандиозные преобразования. Важной мерой Советской власти в деле обеспечения охраны революционного порядка явилось Постановление НКВД РСФСР от 28 октября 1917 г. «О рабочей милиции». Положение «О Советской рабоче-крестьянской милиции» 1920 г. закрепило принцип добровольности поступления на службу в милицию. Туда принимали только представителей трудящихся и крестьян, им вменялось в обязанность прослужить в милиции не менее одного года. В соответствии с Положением, принципиально в милиции не могли служить «представители эксплуататорских классов и их прислужники», т.е. классовые враги Советской власти. Кроме того, государство направляло в милицию членов ВКП(б) для укрепления ее состава. Проводились партийные мобилизации на службу в милицию, организовано осуществлялось привлечение в нее представителей разных национальных кадров, т.е. осуществлялась «коренизация» кадров. Остро

встал вопрос о профессиональном обучении милиционеров, общеобразовательной и профессиональной подготовке, создании курсов служащих, курсов переподготовки и специальных школ милиции [1]. Еще в 1918 г. впервые открылась Московская школа для командного состава милиции, позже перешедшая в ведение Главного управления охраны общественного правопорядка. Вскоре она начала функционировать как Всероссийская школа инструкторов милиции, рассчитанная на 600 слушателей.

В том же году в Петрограде был открыт Рабоче-крестьянский университет, имевший несколько факультетов, в т.ч. милиции и уголовного розыска. Кадровая политика того периода времени определялась способностью руководителя правильно и эффективно решать задачи, которые ставит общественная практика, и наличием у него соответствующих политических качеств. «... Политика, – писал В.И. Ленин, – есть участие в делах государства, направление государства, определение форм, задач, содержание деятельности государства. Успех политики в решающей мере зависит от того, кто и как ее осуществляет. Направленность государства ведется

через людей, а поэтому заведование делом должно оставаться в руках компетентных и гарантирующих успех работников» [2]. Анализ процесса становления и развития системы профессиональной подготовки кадров органов внутренних дел (далее ОВД), важнейших показателей, определяющих качество этой подготовки, позволяет выделить три основных этапа послереволюционного развития данного процесса: 1918-1953, 1953-1985, 1985-2005 гг. и по настоящее время. Основанием для их выделения являются значимые для системы органов внутренних дел изменения социально-профессионального характера. На каждом этапе формировалась определенная система факторов, предпосылок и закономерностей, обеспечивающих дальнейший процесс становления и развития системы и профессиональной подготовки кадров ОВД данного периода. На первом этапе (1918-1953 гг.) закладывались основы региональной системы профессиональной подготовки сотрудников ОВД (формируются первые учебные заведения курсовой подготовки). Второй этап (1953-1985 гг.) характеризуется расширением сети учебных заведений ОВД федерального подчинения. Формирование контингента слушателей происходило без учета демографических особенностей. При отборе кадров на службу и учебу в системе ОВД в первые периоды становления и развития профессиональной подготовки специалистов предпочтение отдавалось лицам, направленным по рекомендациям партийных, комсомольских и профсоюзных органов, при этом учитывалась разрядка МВД СССР. Третий этап 1985-1988 гг. и продолжающийся до настоящего времени считается переломным и основным периодом реформирования системы профессиональной подготовки сотрудников ОВД. Для него характерны перестройка системы образования и кадровой политики ОВД, расширение сети образовательных учреждений правоохранительных органов, реструктурирование системы обучения сотрудников милиции, создание открытого регионального пространства и региональной системы непрерывного образования, актуализация требований к уровню юридической подготовки сотрудников ОВД.

Необходимо отметить, что особое внимание на формирование юридических знаний обращалось еще в первые годы Советской власти. Так, 05.06.1918 г. В.И. Ленин подписал Декрет, согласно которому, все начальные, средние и высшие закрытые общеобразовательные и специальные учебные заведения, в том числе и юридические, казенные, общественные и частные были переданы в ведение Наркомата просвещения. Одной из важнейших задач перестройки высшей и средней специальной школы того времени была ее пролетаризация – обеспечение прав и возможностей обучения и образования рабочих, крестьян и их детей.

Декрет Совнаркома «Об организации народного образования», принятый летом 1918 г., подытожил 1-й этап в создании Советского аппарата просвещения. К осени 1918 г. на основе указанного декрета были созданы в центре и на местах органы, руководящие делом народного образования. В первую очередь стоял вопрос об организации высших учебных заведений. Подготовительной ступенью Высшей школы стали рабочие факультеты. Первый рабфак был организован в трудных условиях 02.02.1918 г. замоскворецкими пролетариями на базе Московского коммерческого института по Постановлению Совета Народных Комиссаров «О рабочих факультетах». Были созданы экономические, юридические, технические отделения. На факультетах учились и женщины. Окончили рабфак только за 5 лет более 600 слушателей. И, как правило, после окончания многие выпускники продолжили свое обучение в Институте народного хозяйства им. Г.В. Плеханова (595 чел.), Московской горной академии – 156 чел. В результате реформы 1918 г. была сформирована новая система образования, полностью отвечавшая основным направлениям государственно-педагогического движения России и соответствовавшая перспективным потребностям общественного развития страны. Но разрушение старой и конструирование новой школы отнюдь не означало завершенности процесса её формирования. В целом реформа 1918-1920 гг. соответствовала общественным потребностям. В 1922-1926 гг. развитие системы образования шло в направлении ее демократизации и в соответствии с предложениями прогрессивной общественно-политической мысли. В 1922-1926 гг. образовательная структура СССР была сформирована (рис. 1).

Во второй половине 20-х гг. в связи с усилением в стране идеологического прессы наметились элементы отхода от принципов реформы. Реформа не полностью претворила в жизнь задуманное. Вместе с тем необходимо отметить, что на уровне губерний, а в дальнейшем и всей страны система подготовки и переподготовки кадров милиции продолжала развиваться. Пролетарское государство открыло ряд но-

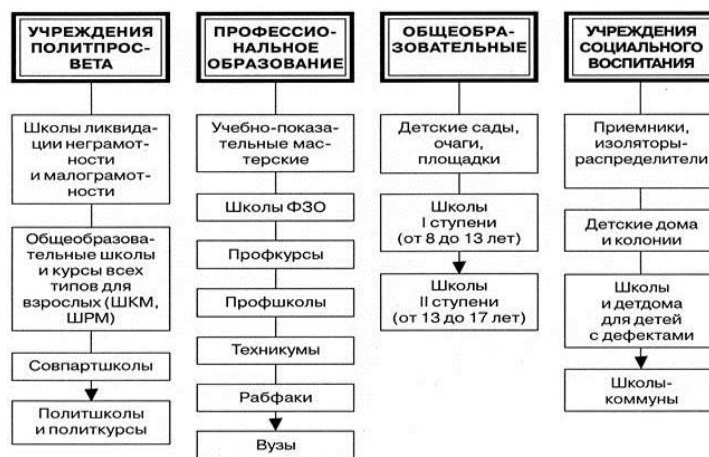


Рис. 1. Система образования в СССР в 1922-1926 гг.

вых учебных заведений и курсов по переподготовке кадров отдельных отраслей производства (работы), в том числе и для органов милиции. Архивные документы тех лет – приказы Главного управления милиции РСФСР (Циркуляр № 187, Москва, 05.08.1921 г.), директивы ВЦИК, «Положение о милиции» от 10.05.1921 г. были направлены на проведение компаний по борьбе с безграмотностью. Согласно директиве ВЦИК, «Положения о милиции» от 10.05.1921 г. и Декрета Совнаркома от 08.06.1921 г., указаний РКП(б), было определено, что в стране ослаблен контроль за работой по ликвидации безграмотности. В этой связи всем государственным органам было предписано обратить внимание на работу по обучению милиционеров и ликвидацию неграмотности в ударном порядке. Постановлением Совета Народных Комиссаров РСФСР от 12.12.1922 г. были организованы юридические курсы в 10 губерниях страны, в том числе в Татарской Республике и в г. Казани. Так, региональное становление профессиональной подготовки сотрудников ОВД РТ можно отнести к началу 20-х гг. XX в., когда появились курсы подготовки сотрудников Рабоче-крестьянской милиции. В нашей Республике подобные курсы существовали с 1923 г. Курсы были первой ступенью обучения для работников правоохранительных органов Советской власти. Юридическая школа в Татарской Республике стала первым вузом для будущих «красных» юристов по приобретению правовых знаний, укреплению революционного правопорядка и правосудия, среди которых имелось от 15 до 25 % безграмотных. На курсах обучались работники милиции, судебных органов и прокуратуры. Циркуляром № 69 Правительства РСФСР от 17.04.1921 г. создавались курсы командного (политического) состава при губернских управлениях милиции. Было утверждено «Положение о курсах», план и программа преподавания. Поступающие на курсы должны были быть грамотными (уметь читать, писать) и освидетельствованы медицинской комиссией. Окончившие курсы подлежали распределению по представлению руководства НКВД ТАССР. По состоянию на 01.10.1923 г. обученный личный состав милиции ТАССР составлял 1536 чел., в том числе комсостав – 450 чел. (из них – 11 высшего состава, 13 – старшего), милиционеров (пеших и конных) – 659 чел., прочих служащих – 427 чел. Учебная работа милиции ТАССР (1920-1923 гг.) отмечалась выполнением всей программы строевого обучения и специального милицейского дела сотрудниками: выполнением особой программы по воспитанию комсостава, ликвидации правовой безграмотности [3].

В то же время были приняты меры к расширению сети учебных заведений и повышению качества подготовки специалистов в учебных заведениях НКВД (во многих союзных, республиканских, губернских НКВД открываются спецшколы подго-

товки и переподготовки сотрудников) и в первую очередь для оперативного состава. Так, имелось 16 школ среднего начальствующего состава милиции и 5 школ для начальствующего старшего состава с общим числом обучающихся около 5 тыс. чел. В дальнейшем (с 1928 г.) курсы повсеместно были преобразованы в Институты советского права. Архивные документы тех лет – приказы Главного управления милиции РСФСР (Циркуляр № 187, Москва, 05.08.1921 г.), директивы ВЦИК, Положения о милиции от 10.05.1921 г. были направлены на проведение компаний по борьбе с безграмотностью. Внимание правительств молодых республик и руководящего состава НКВД было сосредоточено на становлении системы милиции, укреплении ее квалифицированными, надежными кадрами, в том числе политработниками. Правительством РСФСР были одобрены мероприятия по управлению кадрами НКВД, коренной переработке учебных планов и программ школ НКВД и местной сети учебных заведений, приспособлению их к условиям и потребностям ситуации в стране.

В целях формирования практических навыков признавалось необходимым отводить в учебных планах до 30 % времени на реальную практику, разработав конкретные указания способов ее проведения: строить ее не на основе выдуманных заданий, а на основе реального выполнения отдельных задач плана работ краевых и областных управлений НКВД. При проработке вопроса учитывались затруднения, касающиеся отрыва от учебных занятий курсантов, особенно при прохождении практики в районе. Поэтому практиковались и другие формы повышения общеобразовательного уровня милиционеров. Так, в последующие десятилетия ряд сотрудников уже совмещали работу с заочной учебой в школах милиции РСФСР (на двухлетний срок сюда принимались рядовые, сержанты, офицеры, а также демобилизованные из армии граждане до 30-летнего возраста). Подобные школы были организованы в г. Горьком, Москве, Киеве, Новосибирске и т.д. Изучение архивов НКВД ТАССР и МВД ТАССР по подготовке кадров в НКВД, ОВД ТАССР с 1922 по 1953 гг. показало, что за эти годы в системе ОВД существовала сеть обучения посредством курсов: подготовки и переподготовки кадров милиции, девяти-месячных курсов подготовки работников пожарной охраны (1944 г.), где имелись планы программы, предметы преподавания с расписанием, кроме того, были организованы (22.03.1933 г.) и повсеместно действовали учебно-лагерные сборы (по подготовке и переподготовке рядового и начальствующего состава милиции и других служб НКВД) [4]. Вышеуказанное определяет действенную систему развития и становления специального образования в сфере правоохранительных органов страны, уже начиная с первых десятилетий существования молодого го-

сударства – РСФСР. Однако этот этап характеризовался отсутствием базового обучения в высших и средних специальных учебных заведениях ОВД. Становление и развитие специальной милицмейской школы – процесс сложный и неоднозначный, он разворачивался на фоне масштабных общественно-политических, экономических и социальных преобразований. Взаимодействие народных масс и политических лидеров, выбор той или иной линии в решении общегосударственных задач, противостояние интересов различных социальных групп – все эти вопросы имели самое непосредственное отношение к функциям и обязанностям милиции. Способность к выполнению этих функций всецело зависела от качественного состояния ее кадрового корпуса. Начиная с 1920-1925 гг., а затем на протяжении многих десятилетий осуществлялся поиск путей, форм и методов обучения милицмейских кадров, совершенствования и расширения самой системы подготовки сотрудников соответствующих служб. За эти годы (с 1917 по 1991 гг.) сложилась широкая сеть милицмейских образовательных учреждений, охватывающая все категории сотрудников. В этот же период были заложены правовые основы для развития профессиональной подготовки кадров, в том числе первоначального обучения сотрудников милиции, которые в дальнейшем развились в полноценную ведомственную систему профессионального образования работников ОВД.

Необходимо отметить, что новый порядок комплектования личного состава милиции, получил свое правовое закрепление в «Положении о Советской милиции», введенном в действие с 1 июля 1973 г. На 1 января 1973 г. 98,5 % начальствующего состава имели высшее и среднее образование, около 60 % являлись специалистами высшей квалификации (в 1966 г. – 41 %). Среди рядового и сержантского состава лица со средним образованием составляли 75 % в 1979 г. (в 1968 г. – 11 %). Кроме того, в этот же период времени в ТАССР также была активизирована работа по отбору на службу, помимо принимаемых на службу с высшим и средне-специальным образованием членов КПСС и комсомольцев. Так, 50-60 % принятых составляли члены КПСС и комсомольцы (партийная прослойка сотрудников ОВД составляла 25-27 %). Необходимо отметить идеологическую направленность людей того времени – помимо комсомольцев и членов КПСС на службу в ОВД и на учебу в вузы и ссузы в большинстве случаев отбирались идейно-ориентированные граждане, преданные служебному долгу. В целях наиболее оптимального использования кадрового потенциала изучение их политических, деловых и личных качеств было продолжено и после их зачисления на службу в органы МВД. Приобретенный опыт ОВД по борьбе с преступностью в 1953-1990 гг. способствовал в так называемые «лихие девяностые» ор-

ганизации серьезного отпора крупным преступным сообществам.

На современном этапе развития российского общества (2000-2022 гг.) происходят стремительные изменения во всех социально-экономических областях жизни, что требует достаточно взвешенного обеспечения развития профессионального мастерства. В этом отношении важнейшее значение имел Указ Президента РФ от 24.12.2009 г. «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации», предусматривающий сокращение до 01.01.2012 г. штата численности на 20 %, переименование милиции в полицию, стопроцентную переаттестацию всего личного состава и изменение оргштатного построения органов внутренних дел. Соответственно, это потребовало совершенствования работы кадровых аппаратов Министерства внутренних дел России, организации и изменения учебного процесса в учебных заведениях МВД РФ [5].

Сегодня признана явной ошибкой ликвидация средних специальных школ милиции, отлично зарекомендовавших себя как кузница качественной подготовки специалистов МВД (уголовный розыск, УБЭП, ГАИ – ГИБДД и др.). В настоящий период по стране их, теперь именуемых колледжами полиции, осталось буквально единицы. Практика показывает, что во многих органах и подразделениях МВД имеется значительный некомплект кадров (особенно в службе участковых уполномоченных полиции), еще не удалось добиться приема на службу в органы МВД на конкурсной основе, как это предусматривалось при реформировании МВД, остаются острыми проблемы текучести кадров, не только пришедших из числа гражданской молодежи, но и выпускников учебных заведений МВД, что вызывает особую озабоченность. Продолжают иметь место многочисленные факты нарушения служебной дисциплины и законности среди личного состава, над этим следует задуматься руководителям учебных заведений МВД РФ и подразделений по работе с кадрами. В связи с имеющимися проблемами совершенствования подготовки кадров для МВД, видимо, необходимо установить квоты для абитуриентов, поступающих в учебные заведения МВД РФ, как это было ранее в советское время, т.е. 70-80 % поступающих на учебу должны составлять сотрудники МВД, уже прослужившие 1-2 года, а остальные – из числа гражданской молодежи и, конечно, не «блатные» дети высокопоставленных лиц. Также предлагается вернуться к прежней практике, когда на службу (учебу) в органы МВД направлялись кандидаты по рекомендациям трудовых коллективов предприятий, организаций, учреждений. Наконец, требует своего давнего разрешения застарелый вопрос о повышении размеров денежного содержания сотрудников МВД, так как это-важнейший элемент

мотивации как для сотрудников, так и для поступающих на службу (учебу) в органы МВД.

В этой связи в настоящий период сотрудники полиции обязаны в совершенстве владеть оперативной и криминалистической техникой, приемами самбо, уметь хорошо стрелять, управлять автомобилем и мотоциклом, быть интеллектуально и физически развитыми, способными быстро и правильно оценивать конкретную ситуацию и принимать соответствующее решение как в обычных, так и в экстремальных условиях. Современная система профессиональной подготовки кадров полиции является одной из самых крупных и многопрофильных среди различных министерств и ведомств федерального уровня [6]. Выявленные и научно обоснованные организационно-педагогические условия деятельности вузов, средних учебных заведений, учебных центров и курсов подготовки специалистов для органов внутренних дел способствуют получению фундаментальных знаний курсантами и обучающимися сотрудниками во всех отраслях и направлениях специального обучения. В настоящий период система профессионального обучения кадров должна отвечать объективным потребностям общества, государства и целям реформирования органов внутренних дел. Для чего необходимо совершенствование правового обеспечения деятельности, связанной с изучением, оценкой и использованием зарубежного опыта в области подготовки сотрудников полиции [7]. В этой связи профессиональная подготовка проявляется во всех аспектах специального обучения данной категории работников и ее основных характеристиках (управлении, организационной структуре, контингенте, содержании и т.д.). В современный период одним из направлений политики, проводимой Президентом РФ, является реформирование всех силовых структур, направленное на создание условий, при которых личность, общество и государство должны быть надежно защищены как от преступных посягательств, так и от внешних угроз.

Таким образом, приоритетной задачей в области обучения и работы с кадрами МВД РФ является, как мы считаем, обеспечение высокого профессионализма личного состава за счёт комплектования ОВД высококвалифицированными специалистами, преимущественно выпускниками образовательных учреждений системы МВД, соответствующими государственным требованиям и общественным ожиданиям, способными и готовыми надежно защищать законные права и интересы, свободы граждан, умело противодействовать преступности.

Литература:

1. Кожевникова М.А. Создание первых милицеских курсов и школ и их роль в подготовке кадров милиции России (1918-1920 гг.) // Вестник Омского университета. – 2004. – № 4. – С. 82-85.
2. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. – М.: Изд-во полит. лит-ры, 1970. – 762 с.
3. Гребенкин М.Ю. Сборник документов по истории полиции и милиции России. – Казань: Изд-во КЮИ, 2005. – 312 с.
4. Архив МВД ТАССР. – Ф. 138. – Оп. 31. – Д. 11. – Т. 1.
5. Зыбин С.Ф. Аппараты по работе с личным составом в органах внутренних дел. – СПб.: Санкт-Петербургский юрид. институт, 1996. – 213 с.
6. Закатов В.В. Совершенствование специального профессионального образования сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. пед. наук. – М., 2007. – 25 с.
7. Большаков М.С. Исторические предпосылки становления профессионального образования в МВД России // Вестник Воронежского института МВД России. – 2010. – № 3. – С. 80-83.

From the History of Organizational and Legal Support for the Development of Special Education in the Bodies of the Ministry of Internal Affairs of the USSR and the Russian Federation: Experience, Problems and Prospects

Sarkisov O.R.

Institute of Social and Humanitarian Knowledge (Kazan)

Gurevich V.A.

The Review of Economy, the Law and Sociology (Kazan)

The article examines the historical sequence and periodization of the formation and development of the education system in the internal affairs bodies of the USSR and the Russian Federation.

Key words: the Russian state, the workers' and peasants' militia, the education system of the Ministry of Internal Affairs, the reform of the law enforcement structures of the police, the police