

уровня, что не позволяет руководству области самостоятельно, на долгую перспективу выстраивать свою работу по наведению деловых отношений с центром.

Вопросы федеративного устройства и взаимоотношений органов власти субъекта с правительством России требуют дальнейшего совершенствования. Эту работу предстоит выполнить вам, и тогда жизнь в Сибири будет значительно радостней и счастливей, и, возможно, исчезнет отток самых способных, молодых людей из Сибири.

*КОЖЕВИНА М. А.*

## **ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА И МИЛИЦЕЙСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В РОССИИ**

Современная система профессиональной подготовки кадров органов внутренних дел является одной из самых крупных и многопрофильных среди систем федеральных органов исполнительной власти. Она ориентирована на подготовку специалистов «милицейской» направленности. В то же время эта система существует не автономно, в замкнутом пространстве: вся образовательная деятельность ведомственных учреждений осуществляется в рамках государственных образовательных стандартов и согласуется с основными принципами государственной образовательной политики.

Содержание этой политики определено рядом законов и нормативных правовых актов, принятых Правительством Российской Федерации [1]. Стратегическая цель образовательной политики заключается в создании основ для устойчивого социально-экономического и духовного развития России, в обеспечении высокого качества жизни народа и национальной безопасности, укреплении демократического правового государства и развития гражданского общества, в утверждении статуса России в мировом сообществе как великой державы в сфере образования, культуры, искусства, науки, высоких технологий и экономики [2]. В этой связи Закон «Об образовании» провозглашает область образования приоритетной (ст. 1).

Таким образом, образование признается важнейшим фактором, формирующим новое качество всех сфер жизнедеятельно-

сти человека и общества в целом. Этот принцип положен в основу образовательной политики МВД России, главная цель которой предполагает «создание и развитие целостной системы профессиональной подготовки, обеспечивающей потребности органов внутренних дел в кадрах, включающей все подсистемы и этапы обучения». Определяется и основная задача ведомственной системы профессиональной подготовки – «формирование у сотрудников органов внутренних дел способностей к активной правоохранительной деятельности, в том числе к решению нестандартных, творческих задач в сфере борьбы с преступностью и охраны прав и свобод граждан» [3].

В этой связи, на наш взгляд, правомерно ввести понятие «милицейское образование» (равное понятиям «педагогическое», «медицинское», «инженерное», «военное» и т. п. образование), определяющее форму профессионального образования, нацеленного на обучение и воспитание специалиста для органов милиции и обозначающего систему специализированных образовательных учреждений, осуществляющих эту деятельность.

Такой подход позволяет выделить систему профессиональной подготовки и образования кадров милиции Министерства внутренних дел Российской Федерации в самостоятельное звено внутри ведомства и одновременно в подсистему государственной системы профессионального образования. Во-первых, как образовательная система она представляет совокупность взаимодействующих звеньев: а) преемственные образовательные программы и государственные стандарты различного уровня и направленности; б) сеть реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов; в) органы управления образованием, подведомственные им учреждения и организации. Во-вторых, как всякая система, имеет свою архитектуру и принципы функционирования, взаимосвязана с другими социальными институтами, вместе с тем занимает свою нишу в общественных отношениях и выполняет определенную роль в общественном развитии. В-третьих, она развивается в конкретных социально-экономических и социально-культурных условиях и не может существовать вне исторического контекста. И, наконец, в-четвертых, она не только реализует историческую функцию передачи имеющегося социального опыта, опыта обучения и воспитания профессионала, но и сама находится в развитии и

берет на себя миссию порождения нового знания, активного формирования идеалов, духовных ценностей и нравственных норм.

В Концепции совершенствования профессиональной подготовки кадров в органах внутренних дел Российской Федерации, введенной в действие приказом МВД России 6 ноября 2003 г., впервые в истории милицейской школы учтено это обстоятельство. Концепция базируется на выработанных ранее положениях и принципах образовательной и кадровой политики МВД России. Существенное влияние на ее содержание оказали принятые Правительством Национальная доктрина образования в Российской Федерации и Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г.

В Министерстве внутренних дел Российской Федерации функционирует развитая многоуровневая и ориентированная на принцип преемственности система образовательных учреждений. Она включает: раннюю профессиональную ориентацию молодежи на службу в органах внутренних дел; специальное первоначальное обучение впервые принятых на службу сотрудников органов внутренних дел; подготовку специалистов с высшим и средним специальным профессиональным образованием; дополнительное профессиональное образование; послевузовское профессиональное образование; служебно-боевую подготовку [4].

Главная функциональная задача системы заключается в организации пополнения органов внутренних дел квалифицированными специалистами, «способными и готовыми эффективно противостоять любым видам правонарушений, в повседневных и чрезвычайных условиях проявлять лучшие гражданские и профессиональные качества» [5].

Данное положение согласуется с основными правовыми понятиями, раскрывающими содержание государственной образовательной политики. Среди них можно выделить такие как: «образование», «обучение», «профессиональное образование», «профессиональная подготовка», «система образования», «учебное заведение» или «образовательное учреждение», «государственный образовательный стандарт», «образовательный процесс», «образовательная программа» и т. д.

Понятия «обучение» и «образование» были разграничены еще А. Луначарским в 1917 г. в воззвании «О народном просвещении». Под обучением понималась «передача знаний учителем

ученику». «Образование же есть творческий процесс. Всю жизнь «образуется» личность человека, ширится, обогащается, усиливается и совершенствуется, и обучение явится тут важным, но не решающим элементом. Здесь важны критика и творчество самих масс, ибо наука и искусство лишь в некоторых своих частях имеют общечеловеческое значение: они претерпевают существенные изменения при каждом глубоком классовом перевороте» [6].

В современном понимании «образование – это совокупность систематизированных знаний, умений и навыков, приобретенных индивидом самостоятельно, либо в процессе обучения в специальных учебных заведениях. Образование – один из показателей социального статуса индивида и один из факторов изменения и воспроизводства социальной структуры общества. Образование – это социальный институт, выполняющий функции подготовки и включения индивида в различные сферы жизнедеятельности общества, приобщения его к культуре данного общества» [7].

Международная стандартная классификация образования (МСКО, октябрь 1997 г., 27-я сессия Генеральной конференции ЮНЭСКО) определяет образование как «организованный и устойчивый процесс коммуникации, порождающий обучение» [8].

В Законе «Об образовании» оно обозначено как «целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)».

Одним словом, образование – прежде всего организованный с определенной целью процесс обучения и воспитания человека.

Выделяется два направления образования: общее образование как система знаний об основных науках и навыках, необходимых для их применения в практической деятельности, и одновременно как система учебных заведений, обеспечивающих до-профессиональное обучение и воспитание и общеобразовательную подготовку. Второе направление – профессиональное образование, которое способствует подготовке человека к определенному виду деятельности, профессии в рамках системы соответствующих учебных заведений, один из необходимых этапов формирования личности, предпосылка ее включения в систему общественного и производственно-технического разделения труда [9].

Образовательные программы обуславливают содержание образования определенных уровней и направленности. Они реализуются образовательными учреждениями в ходе образовательного процесса, который может включать одну или несколько образовательных программ, обеспечивающих содержание и воспитание обучающихся (ст. 12 п. 1 Закона «Об образовании»).

Наличие различных уровней и направлений образовательных программ позволяет реализовать принцип непрерывности образования. Концепция непрерывного образования сформировалась на рубеже 1950–60-х гг. под воздействием начавшейся в мире научно-технической революции. Этот принцип позволяет объединить все ступени и виды образования в целостную систему, обеспечивающую возможность обновления и пополнения знаний и навыков на протяжении всей жизни человека. Соответственно этому принципу строится содержание образования, обеспечивающее последовательность и преемственность усвоения знаний на разных этапах непрерывного образования [10].

В системе милицейского образования это положение закреплено Законом «О милиции»: «Профессиональные кадры сотрудников милиции готовят образовательные учреждения профессионального образования (средние специальные и высшие учебные заведения) системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, которые создаются, реорганизуются и упраздняются в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации, а также иные образовательные учреждения профессионального образования» (ст. 21). Приказом МВД РСФСР от 10 июля 1991 г. «Об утверждении Наставления по организации профессиональной подготовки рядового и начальствующего состава органов внутренних дел РСФСР» установлены основные виды обучения, обеспечивающие непрерывность профессиональной подготовки: первоначальная подготовка, повышение квалификации, переподготовка, стажировка, обучение в аспирантуре, адъюнктуре и докторантуре, служебная и боевая подготовка, физическая подготовка, самостоятельная учеба.

В Законе «Об образовании» различаются понятия «профессиональная подготовка» и «профессиональное образование». Профессиональная подготовка имеет целью «ускоренное приобретение обучающимся навыков, необходимых для выполнения определенной работы, группы работ. Профессиональная подго-

товка не сопровождается повышением образовательного уровня обучающегося» (ст. 21 Закона «Об образовании»). Согласно решению коллегии МВД России от 10 марта 1995 г. № 2 км/1 «О состоянии и мерах совершенствования профессиональной подготовки кадров органов внутренних дел» (ч. 1 ст. 19 и ч. 2 ст. 21 в ред. Федерального закона от 31.03.1999 г. № 68-ФЗ), профессиональная подготовка включает в себя «специальное первоначальное обучение, периодическую проверку на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, подготовку специалистов в учебных заведениях, повышение квалификации и переподготовку». «Организация и содержание профессиональной подготовки определяется Министерством внутренних дел Российской Федерации» (ст. 7 Положения о службе в органах внутренних дел РФ).

Одним из важнейших условий эффективного функционирования и свободного развития любой системы, в том числе и образовательной, является хорошо развитая правовая база.

Законодательство Российской Федерации, прежде всего, реализует конституционное право гражданина на образование, обеспечивает и сохраняет единое образовательное пространство, устанавливает объем и механизм реализации прав на получение образования соответствующего уровня. В рамках системы образования возникают сложные общественные отношения, требующие использования особых механизмов, принципов, методов правового регулирования. Поэтому в российском праве выделяется как самостоятельная отрасль – образовательное право – «совокупность правил поведения, установленных государством или от имени государства для регулирования образовательных отношений» [11].

В рамках образовательного права существует две классификации нормативных правовых актов, охватывающих правовое поле системы образования. Первая классификация различает их по юридической силе, т. е. сфере действия, его обязательности: федеральные нормативные правовые акты, нормативные правовые акты субъектов федерации, нормативные правовые акты местных органов самоуправления, регулирующие образовательные правоотношения, нормативные правовые акты организаций, образовательных учреждений. Вторая – по отраслям законодательства: конституционное право, гражданское право, трудовое пра-

во, финансовое право, земельное право, международное право и т. д. [12]. Такой комплексный подход к проблеме позволяет выделить систему правоотношений в сфере образования и методы их регулирования.

Правовой основой деятельности субъектов профессионального образования в системе МВД России являются Конституция Российской Федерации, общепринятые принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные законы «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, МВД России по вопросам профессионального образования, подготовки и профессиональной переподготовки кадров органов внутренних дел [13].

В то же время учащиеся и служащие образовательных учреждений МВД России в большинстве своем одновременно являются сотрудниками милиции. Их служебная деятельность регулируется нормативными правовыми актами о деятельности милиции и органов внутренних дел Российской Федерации, прежде всего Федеральным законом «О милиции» и «Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации», иными правовыми документами общего и ведомственного характера. Выполнение служебных обязанностей курсантами и слушателями, профессорско-преподавательским составом учебных заведений МВД России – одно из направлений деятельности этих учреждений, которое в значительной степени отличает их от других подсистем государственной образовательной системы.

Этот факт в немалой степени сказывается как на специфике управления системой милицейских образовательных учреждений, так и на организации образовательного процесса. Милицейское образование как система профессионального образования фактически находится на границе двух государственных систем – образовательной и системы органов внутренних дел. С одной стороны, ведомственная профессиональная школа подготовки кадров успешно интегрируется в общероссийское образовательное пространство посредством государственного лицензирования, аттестации и аккредитации, действуя согласно государственным критериям и стандартам. С другой – выполняет постав-

ленные перед милицией задачи, связанные с защитой и охраной интересов и прав граждан, общества и государства, опосредуя эту деятельность через систему внутренней службы, обязательные практические курсы первоначальной профессиональной подготовки, ежегодные стажировки в органах внутренних дел или через эпизодическое участие в охране общественного порядка и другой правоохранительной деятельности в регионе дислокации учебного заведения.

Таким образом, она находится в двойном подчинении, что в свою очередь влечет немалые трудности в организации учебного процесса. Тем не менее, данное обстоятельство, благодаря сложившейся правовой политике в области профессионального образования (согласно Закону «Об образовании» эта область является приоритетной), позволяет милицейской школе в современных условиях в рамках государственной системы образования выполнять основную свою функцию – осуществлять подготовку высококвалифицированных кадров для милиции.

### **Примечания**

1. Об образовании : закон РФ // Гарант [Электронный ресурс] : справочная правовая система; О высшем и послевузовском профессиональном образовании : закон // Там же; Национальная доктрина образования Российской Федерации // Там же; Концепция модернизации Российского образования на период до 2010 г. // Там же.

2. Национальная доктрина образования Российской Федерации.

3. Концепция совершенствования профессиональной подготовки кадров в органах внутренних дел Российской Федерации : решение коллегии МВД РФ № 5 км/2 от 22 октября 2003 г. // Гарант [Электронный ресурс] : справочная правовая система

4. Там же.

5. Никулин А. А., Ушаков С. И. Подготовка кадров // МВД России : энциклопедия. М., 2002. С. 396.

6. СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 16.

7. Филиппов Ф. Р. Образование // Российская социологическая энциклопедия. М., 1998. С. 327.

8. Татур Ю. Г. Образовательная система России. М. : Высш. шк., 1999. С. 10.

9. Филиппов Ф. Р. Указ. соч. С. 328.

10. Там же. С. 327.

11. Шкатулла В. И. Образовательное право : учеб. для вузов. М., 2001. С. 1.

12. Там же. С. 2-3.

13. Концепция совершенствования профессиональной подготовки кадров в органах внутренних дел Российской Федерации : решение коллегии МВД РФ № 5 км/2 от 22 октября 2003 г.