

УДК 355.2.001(470)

DOI 10.37386/2413-4481-2022-1-75-80

Сергей Геннадьевич Соловьев

Управление по борьбе с незаконным оборотом наркотиков Главного управления МВД России по Новосибирской области, г. Новосибирск, Россия, maestro30rus@inbox.ru

ВОПРОСЫ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ ДЛЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ (1991–2011 гг.)

Аннотация. В статье говорится о некоторых аспектах государственных преобразований в сфере организации профессиональной подготовки в органах внутренних дел в годы демократических реформ (1991–2011 гг.). Рост преступности в основных сферах общественных отношений в стране обусловил необходимость увеличения штатов милиции для сдерживания нарастающих угроз и необходимость развития ведомственного образования. Исследуемый период стал поворотным моментом в реформировании профессиональной подготовки кадров МВД России, ознаменовав переход на современную инновационную модель функционирования отрасли.

Ключевые слова: государственная политика, милиция, профессиональная подготовка, ведомственное образование, нормативное регулирование, кадры МВД России, организация учебного процесса, экстремистская и террористическая угроза, высококвалифицированные специалисты, федеральное и региональное законодательство.

Sergey G. Solovyov

Department for Combating Illicit Drug Trafficking Main Directorate of the Ministry of Internal Affairs of Russia for Novosibirsk region, Novosibirsk, Russia, maestro30rus@inbox.ru

ISSUES OF PERSONNEL TRAINING FOR THE INTERNAL AFFAIRS BODIES OF RUSSIA (1991–2011)

Abstract. The article deals with some aspects of state transformations in the field of organization of professional training in the internal affairs bodies during the period of democratic reforms (1991–2011). The rise in crime in the country's main spheres of public relations necessitated an increase in police staff to contain the growing threats and the need to develop departmental education. The period under study was a turning point in the reform of the professional training of personnel of the Ministry of Internal Affairs of Russia, marking the transition to a modern innovative model of the functioning of the industry.

Keywords: state policy, police, professional training, departmental education, regulatory regulation, personnel of the Ministry of Internal Affairs of Russia, organization of the educational process, extremist and terrorist threat, highly qualified specialists, federal and regional legislation.

Вопросы совершенствования государственной политики в сфере профессиональной подготовки кадров органов внутренних дел (далее – ОВД) на всех этапах развития Министерства внутренних дел (далее – МВД») характеризовала система мер государственной поддержки ведомственного образования. Целесообразность научной разработки темы обусловлена сохраняющимся интересом новых поколений организаторов учебного процесса к изучению опыта профессионализации кадров ОВД прошлых поколений. Новизна исторических исследований указанной области очевидна, ввиду юридической принадлежности большинства исследовательских групп, занимавшихся данной научной проблемой ранее.

Полидисциплинарный подход к изучению истории разработки и реализации российской образовательной политики обусловлен многогранностью указанной проблемы, наличием ее правовой, экономической, социальной, педагогической, организационно-структурной и других составляющих, а также постоянно происхо-

дящим обменом информацией между учеными и практиками. Источниковая база исследований ведомственного учебного процесса кадров ОВД разнообразна, вместе с тем в своих выводах автор основывается на материалах архивов МВД, а также воспоминаниях прошлых лет видных ученых и практиков МВД различных научных сообществ.

Анализ историографии показывает, что в научной среде как отечественных, так и зарубежных ученых (политологов, историков, юристов, социологов, психологов и др.) особое место занимают работы, посвященные вопросам образования кадров ОВД эпохи распада СССР и начала демократических преобразований, некоторые из которых автор приводит далее.

Так, в 1998 г. Х.Х. Лойт в монографии, посвященной историко-правовому аспекту реализации государственной кадровой политики России в ОВД, научно обосновал взаимообусловленность учебного процесса кадров МВД России, позволявшего гражданам получать профессиональное образование, занимать должности и продвигать-

ся по службе в органах государственной власти, с одной стороны, и общественным заказом, связанным с расходом средств на образование квалифицированных специалистов, деятельность которых должна обеспечивать охрану общественного порядка и общественной безопасности – с другой [1, с. 18].

Важное значение имела работа 2002 г. авторского коллектива в составе Н.Н. Устюжанина, А.А. Лукутина, А.Р. Лаврентьева, А.И. Орлова и О.А. Маркиянова, посвященная вопросам актуализации полидисциплинарного подхода в реализации государственной политики ведомственного образования. Исследование связано с организацией профессиональных испытаний по профессионально-прикладной физической и служебной подготовке для студентов юридического факультета, демонстрируя перспективы развития междисциплинарной подготовки, базирующейся на моделировании экстремальных ситуаций в профессиональной деятельности сотрудников ОВД [2, с. 63].

Зарубежные историко-социологические исследования П. Прондзински и Х. Холтменна качественно обогащают центральную линию научной мысли исследуемого периода в области подготовки и повышения квалификации кадров ОВД. Историко-статистический анализ П. Прондзински относительно фактов применения оружия сотрудниками ОВД позволяет проследить динамику и специфику правоприменительной деятельности силовых подразделений в экстремальных ситуациях. В работе Х. Холтменна вводится понятие «ступени деэскалации» («деэскалационная лестница»), в качестве превентивной альтернативы применению оружия на поражение и др. [3, с. 2–4; 4, с. 9–13].

Остановившись на основных аспектах исследования, отметим, что 90-е гг. дали мощный импульс развитию образовательной инфраструктуры ОВД России. Был реализован комплекс мер по совершенствованию работы с учебными заведениями и формированию нормативной базы их деятельности, управлению постоянным и переменным составом, разработаны и утверждены положения, инструкции и иные нормативные акты, регламентирующие основные направления образовательной деятельности. Изменения затронули вопросы организации первоначальной подготовки, повышения квалификации и переподготовки кадров милиции, улучшения их материального снабжения. Были установлены единые требования к деятельности высших учебных заведений, экстернатуры, приемных и экзаменационных комиссий [5].

Оптимизация организационно-штатной структуры учебных заведений МВД сопровождалась нормативным закреплением номенклатуры их структурных единиц (филиалов, факультетов, учебно-научных комплексов, кафедр, учебных циклов, отделений, курсов повышения квалификации), а также определением порядка организации учебных курсов переменного состава: отделов, отделений, групп [6].

Вместе с тем обновление системы подготовки кадров МВД шло крайне медленно. Руководство министерства констатировало наличие серьезных проблем с подбором кандидатов на учебу в профильные вузы по причине слабого здоровья молодежи. Одной из причин указанного, на наш взгляд, являлись деструктивные процессы в российском здравоохранении на протяжении предшествующих десятилетий. Так, в докладе В. Кириллина после сообщения о низком уровне удовлетворении потребности населения страны в медицинских услугах следовало: «...показатель младенческой смертности последних десятилетий XX в. неизменно увеличивался (1971 г. – 23, 1975 г. – 26, 1976 – 31 чел. на 1 000 родившихся) и находился на уровне, в 1,5–3 раза превышающий аналогичные показатели в развитых странах». В 80-е гг. на здравоохранение шло менее 4 % национального дохода – меньше, чем в любом западном государстве. По доле расходов на эти цели СССР находился в седьмой десятке из 126 стран. Советский Союз стал первой промышленно развитой страной мира, которая испытывала длительное – в течение двух десятилетий – падение показателей средней продолжительности предстоящей жизни в мирное время (с начала 60-х гг. по начало 80-х гг.). Ежедневно в СССР в 80-е гг. не выходило на работу из-за болезни – 4 млн чел., а в США – только 1,8 млн. Имея больше всех в мире врачей, Советский Союз катастрофически отставал по технической части оснащенности медицины: в США на медицинскую технику затрачивалось около 35 млрд долларов, в СССР – всего 22 млрд руб. Не хватало простейших инструментов и приборов. В 1988 г. при общей потребности в 3 млрд одноразовых шприцов планировалось только 100 млн. Указанное привело к тому, что в 90-х гг. число здоровых кандидатов на поступление в учебные заведения МВД значительно сократилось [7, с. 21].

Практическая реализация реформы ведомственного образования была затруднена взаимной отдаленностью понятий «теория и практика правоохранительной деятельности». Наглядным примером являлось несовершенство установ-

ленного правового порядка организации и проведения экзаменов. Так, наряду с руководителями учебных заведений, начальниками учебных отделов, факультетов, кафедр и их заместителей, профессорско-преподавательским составом право участия в составе экзаменаторов других лиц являлось, скорее, исключением из правил. Вместе с тем соблюдение основной задачи организации учебного процесса, изложенной в пункте 1.1 Инструкции, утвержденной приказом МВД от 3 января 1996 г. № 10, являлось «удовлетворение потребностей ОВД в квалифицированных специалистах...». Для объективности оценки качества подготовки слушателей требовалось присутствие на экзаменах руководителей ОВД, начальников служб, являвшихся потенциальными работодателями, которые могли лично оценить готовность молодых сотрудников к служебной деятельности. Неурегулированность данных отношений порождала цепь противоречий между уровнем получаемых слушателями знаний в стенах учебных заведений, с одной стороны, и их реализацией на практике – с другой.

По мере развития информационных технологий и их распространения в деятельности министерства в ведомственные образовательные программы были включены учебные курсы, под названием «Информатика и основы математического моделирования», объемом 72 часа. Программа содержала углубленное изучение математики (линейной алгебры, аналитической геометрии, числовой последовательности и др. – элементы, напрямую не относящиеся к сфере профессиональной деятельности милиции). По нашему мнению, для решения задач по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в практической деятельности сотрудникам милиции были достаточны пользовательские навыки администрирования программ Microsoft Office (Word, Excel), позволявшие вести служебное делопроизводство (готовить постановления, приказы, распоряжения, справочный материал, письменные запросы и др.). В данном случае речь шла о несоответствии образовательных технологий целям и задачам учебного процесса. В последующие периоды развития ведомства и системы подготовки персонала актуальность проблемы снижалась лишь повсеместным распространением компьютерной техники, расширением пользовательских возможностей личного состава, учитывая, что компьютеры появились в каждой российской семье.

Наряду с работой учебных заведений в 90-х гг. в ОВД функционировал институт служебно-бое-

вой подготовки, связанный с обучением милиции без отрыва от службы. В декабре 1999 г. «Инструкция о порядке применения Положения о службе в ОВД...» обязала сотрудников проходить проверку на профессиональную пригодность по месту службы. Развитие в ОВД института персональной ответственности сотрудников за состояние уровня индивидуальной подготовки в последующий период привело к созданию правового механизма «временного отстранения от служебных обязанностей» и наложения мер финансовых ограничений для личного состава с низкой успеваемостью [8]. Учитывая, что в общеобразовательных гражданских учебных заведениях за получение итоговых неудовлетворительных оценок и не принятие мер к устранению задолженностей учащийся подлежит отчислению за академическую неуспеваемость, указанный факт создавал предпосылки для интеграции ведомственного компонента подготовки в систему общенациональных требований к образованию в стране.

В июле 1996 г. министр МВД А.С. Куликов поручил руководству Главного управления кадров, службы тылового обеспечения и финансово-экономического управления ведомства принять меры по совершенствованию физкультурно-спортивной работы в милиции, включавшее учреждение на базе нижегородского юридического института МВД России (в настоящее время – Нижегородской академии МВД России) курсов повышения квалификации и переподготовки инструкторов и преподавателей по физической подготовке. Создание курсов инструкторов и преподавателей в Нижнем Новгороде способствовало распространению положительного опыта подготовки ОВД, в настоящее время получивших статус международного взаимодействия отечественных инструкторско-педагогических кадров с полицейскими управлениями стран ближнего и дальнего зарубежья [9].

В развитии проблемы профессионализации кадров ОВД в августе 1998 г. был разработан курс стрельб для проведения занятий по огневой подготовке с сотрудниками милиции, вооруженными короткоствольными образцами автоматического оружия, например, пистолетом-пулеметом «ПП-93», автоматом «9А-91», разработанными преимущественно для подразделений по борьбе с организованной преступностью, обеспечивавших личную охрану судей, прокуроров, лиц, проходивших по программе защиты свидетелей. Обучение навыкам стрельбы из подствольного гранатомета отвечало нуждам милиции в противостоянии террористической деятельности

участников незаконных бандформирований на территории Северного Кавказа.

Важную составляющую передового международного опыта организации профессиональной подготовки представляли семинары антитеррористической направленности. В сентябре 1999 г. в структуре Всероссийского института повышения квалификации работников МВД России был создан Международный межведомственный центр подготовки специалистов МВД, ГТК, ФСБ, ФПС, а также правоохранительных органов государств [10, с. 8–13]. Деятельность подобных центров способствовала международной интеграции силовых структур и обмену положительным опытом в подготовке кадров.

В условиях модернизации ведомственного учебного процесса не теряла актуальности проблема профилактики гибели и ранений в результате применения милицией оружия. Несмотря на некоторое снижение потерь в отдельные годы исследуемого периода, общая динамика профилактики гибели и ранений имела явно неблагоприятную тенденцию. Между потерями сотрудников милиции и числом убитых и раненых преступников существовала отчетливо выраженная пропорциональная зависимость. В свою очередь, интенсивность применения оружия сотрудниками милиции зависела от изменений законодательства, а также правоприменительной практики и уголовной политики государства. Так, с 16 мая 1991 г. вступил в силу закон Российской Федерации «О милиции», который значительно расширил права сотрудников милиции на применение оружия. Органы прокуратуры в тот период оценивали правомерность применения оружия в соответствии с новым законом, т. е. более либерально. Указанное создало предпосылки более решительному применению рассматриваемой меры. В результате в период с 1991 по 1993 гг. отмечался рост на 83,1 % числа убитых милицией подозреваемых и рост на 110 % раненых правонарушителей. Одновременно наблюдалось значительное снижение числа раненых.

С 1993 по 1997 гг. вследствие ослабления политической воли государства, тенденций к либерализации уголовной политики, а также в соответствии с требованиями европейских стандартов решительность рядовых сотрудников пошла на убыль, число убитых преступников уменьшилось на 59,4 %, а число раненых – на 64,3 %. Соответственно, количество убитых сотрудников милиции увеличилось на 26,7 %. В последующие 1998–1999 гг. отмеченная тенденция сохранялась: число убитых и раненых преступ-

ников колебалось в небольших пределах, оставаясь примерно на одном уровне, а число погибших и раненых сотрудников резко возросло на 78,8 % и 137,3 % [11, с. 49–50].

Процесс профессионализации ОВД в 90-х гг. сопровождался дефицитом бюджетных средств на учебно-материальную базу. Развитию образовательной инфраструктуры МВД способствовало укрупнение вузов, учреждение академий и университетов. Созданные образовательно-правовые формы позволили охватить большие потоки учащихся в очно-заочном цикле обучения, решить проблемы капитального строительства, наладить оснащение учебной и компьютерной техникой. Принятые меры дали положительный результат. К примеру, совокупная площадь учебных объектов ранее указанной автором Нижегородской академии МВД (бывшей Горьковской высшей школы милиции) на современном этапе превышает – 56 тыс. кв. м, включая 123 учебных и 16 компьютерных классов, 12 лекционных аудиторий. При участии департамента экономической безопасности министерства на базе академии было учреждено 28 учебно-практических полигонов подготовки специалистов по противодействию преступлениям в сфере здравоохранения, дорожного строительства, игорного бизнеса, топливно-энергетического комплекса [12, с. 7].

Развитие системы подготовки персонала МВД России в 1991–2011 гг. способствовало росту учебных заведений, занятых организацией профессиональной подготовки, курсов повышения квалификации и переподготовки сотрудников ОВД. Вместе с тем недостаточная взаимообусловленность содержания теории и практики подготовки кадров с основными направлениями оперативно-служебной деятельности в значительной степени свела развитие системы приобретения профессионально значимых навыков и умений личного состава к изменениям показателей количественного порядка.

Таким образом, последние десятилетия XX в. характеризовались значительным изменением политического курса в стране и необходимостью налаживания связи между обществом и властью. По мнению автора, развитие ведомственного образования стало катализатором в решении многих общественных проблем, назревших во второй половине прошлого столетия, основные из которых напрямую связаны с выявлением и борьбой с преступностью и, что еще более важно, ее профилактикой. Вместе с тем произошедшие изменения характеризовались непоследовательностью принятых властью решений.

Попыткой государства повысить лимит доверия граждан с уверенностью можно назвать положения статей 16 и 18 Постановления Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. «О Декларации прав и свобод человека и гражданина», закреплявших права граждан на получение образовательных услуг и занятие должностей в органах государственной власти [13]. Руководство страны стремилось вывести организацию учебного процесса на качественно новый уровень, обеспечив единство граждан в реализации прав на образование и «получение портфелей» государственных служащих в рядах ОВД.

Политический кризис, социально-экономические потрясения способствовали росту преступности. Ученые и практики ОВД сплотились в едином стремлении – сохранить кадровое ядро ведомства. Интенсификация темпов подготовки милиции создала необходимые условия для эффективного решения задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в стране.

В 1992 г. совершенствование профессиональной подготовки сотрудников ОВД было отнесено к числу приоритетных задач МВД. В регионах остро сказывалась нехватка специалистов строевых подразделений и оперативного состава милиции. Потребность общества в глубокой профессионализации ОВД приобретала черты новой государственной политики [14].

Правоохранительная деятельность требовала совершенствования базовых форм борьбы с преступностью, в связи с чем активно развивался процесс формирования научно-педагогических кадров. Курсы адъюнктуры и докторантуры в ОВД обеспечивали необходимую преемственность практического опыта работы в милиции и его теоретического осмысления. Недавние оперативные сотрудники, участвовавшие в задержаниях криминальных авторитетов, убийц, террористов, следователи, раскрывавшие дела о сложных махинациях в топливно-энергетическом, финансово-кредитном секторах экономики, а также наиболее успешные оперативники подразделений по борьбе с преступлениями коррупционной направленности развивали науку в стенах ведомственных учебных заведений, совершенствуя содержание, формы и методы образовательной деятельности.

Говоря о личной безопасности сотрудников ОВД как о критерии профессионализма милиции следует отметить, что в условиях сложной криминальной обстановки в 90-е гг. милиция стояла

на страже правопорядка, ежедневно выполняя должностные обязанности с риском для жизни и здоровья. Состояние защищенности самой милиции напрямую зависело от двух факторов: от наличия государственно-правовых гарантий реализации прав на самозащиту от противоправных посягательств, с одной стороны, и от уровня профессиональной подготовки – с другой.

По нашему мнению, важным итогом реформы ведомственного образования стало то, что в комплексе принятых мер реализация образовательной политики стала важным инструментом преодоления финансового кризиса в государстве. Десятки крупнейших ведомственных вузов страны в Москве, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Волгограде и др. смогли обеспечить обучение прогрессивной части российской молодежи по востребованным специальностям и их последующую трудовую деятельность на должностях оперуполномоченных, следователей, криминалистов, участковых, патрульных, бойцов спецназа, заложив основу формирования кадрового ядра министерства.

Потребовалось еще много времени для повышения уровня доверия общества милиции. Вместе с тем верификация ведомственных архивов, сопоставление данных с материалами монографий, исследований отечественных и зарубежных ученых и практиков показывает, что тысячи сотрудников по всей стране были объединены идеей популяризации законопослушного поведения, возрождения славных боевых традиций ОВД, наращивания потенциала боевой подготовки, массового приобщения к спорту, здорового образа жизни, способствуя формированию положительной репутации правоохранительных органов.

В качестве рекомендации в подготовке кадров для ОВД в настоящее время следует возродить деятельность средних специальных школ милиции, где в сжатые сроки готовились офицеры, как правило, имевшие среднее юридическое образование. В сложный период 1990-х, начале 2000-х гг. указанное существенно снижало комплект квалифицированных кадров МВД России. Например, большой вклад в подготовку кадров сыграла Новосибирская специальная средняя школа милиции (НССШМ) (позднее ставшая Новосибирским филиалом Барнаульского юридического института МВД России и расформированная в 2010 г.). НССШМ МВД России в разный период имела свои учебно-консультативные пункты и филиалы по всей Сибири (в Красноярске, Омске, Хабаровске, Томске, Иркутске, Новокузнецке) [15, с. 149].

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Лойт Х. Х. Государственная кадровая политика в России и ее реализация в органах внутренних дел: Ист. и орг.-правовой аспект: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. СПб., 1998. 370 с.
2. Организация испытаний по профессионально-прикладной физической и специальной подготовке: метод. указания / Н. Н. Устюжанин, А. А. Лукутин, А. Р. Лаврентьев. Чебоксары, 2002. С. 63.
3. Von Prondzinski P. Schieb-/Nichtschieb – Aus- und Fortbildung und ihre Wirkungen // Deutsches Polizeiblatt. 1998. № 6. P. 2–4.
4. Holtmann H. Schieb-/Nichtschieb – ausbildung der Polizei in Nordrhein-Westfalen // Deutscher Polizeiblatt. 1998. № 6. P. 9–13.
5. Об утверждении Инструкции по организации учебного процесса в высших учебных заведениях МВД России: приказ МВД России от 3 января 1996 № 10 // Текущий архив ГУ МВД России по Новосибирской области.
6. Об утверждении Наставления по организации профессиональной подготовки рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД РФ от 10.07.91 № 110 // Текущий архив ГУ МВД России по Новосибирской области.
7. Болоцких В. Н. Есть ли политические партии в России? Анализ партийных программ. М.: Библио-Глобус, 2014. С. 21.
8. Об утверждении Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в образовательных учреждениях высшего профессионального образования и научно-исследовательских учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ от 5 июля 1996 года № 363 // Текущий архив ГУ МВД России по Новосибирской области.
9. О федеральной целевой программе: Постановление Правительства Российской Федерации от 09.09.1999 № 1030 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 39. Ст. 4627.
10. Центральный архив Главного информационного центра МВД России (ЦА ГИАЦ МВД РФ). Ф. 48. Оп. 2. Д. 1234. Л. 8–13.
11. Карецкий Д., Сильников М. Роковая статистика // Милиция. 2002. Вып. 1. С. 49–50.
12. Павленков Р. В. Ресурсные возможности Нижегородской академии МВД России по подготовке кадров для органов налоговых (финансовых) расследований // На страже экономики. 2018. № 2 (5). С. 7.
13. О Декларации прав и свобод человека и гражданина: Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 года // Ведомости Съезда НД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52.
14. Вопросы Министерства внутренних дел: Постановление Правительства от 29 января 1992 года № 50 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 8.
15. Грошева В. К., Суверов Е. В. Укрепление материально-технической базы Новосибирской специальной средней школы милиции МВД России (1954–2007 гг.) // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2021. № 1 (40). С. 148–150.