

УДК 331; 338

**С. С. Молдабаев,**  
*председатель Республиканского  
учебно-методического совета  
по специальности  
«Правоохранительная деятельность»,  
д. ю. н., профессор*

## КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА: НОВЫЕ ПОДХОДЫ К АКАДЕМИЧЕСКОМУ ОБРАЗОВАНИЮ И ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

### Аннотация

В статье автор раскрывает свое видение практической реализации реформы образования в правоохранительных органах РК в свете пяти институциональных реформ, выдвинутых Президентом страны Нурсултаном Назарбаевым. Автор раскрывает сложившиеся проблемные вопросы в данной области, предлагая конкретные шаги в сторону институционального развития академического образования в системе правоохранительных органов.

**Ключевые слова:** профессиональное образование, правоохранительные органы, стратегия, практико-ориентированное развитие.

### Аңдатпа

Мақалада автор ел Президенті Нұрсұлтан Назарбаев ұсынған бес институттық реформа аясында ҚР құқық қорғау органдарын қалыптастыру реформасына қатысты өз пікірін ұсынады. Автор аталмыш саладағы өзекті мәселелерді анықтап, құқық қорғау органдары жүйесіндегі академиялық білім берудің институттық дамуына қатысты нақты қадамдарды белгілейді.

**Тірек сөздер:** кәсіби білім беру, құқық қорғау органдары, стратегия, тәжірибеге бағытталған даму.

### Abstract

In the article the author reveals his vision of the practical implementation of education reforms in law enforcement bodies of the Republic of Kazakhstan, in the light of the five institutional reforms put forward by President Nursultan Nazarbayev. The author reveals the existing problems in this field, offering concrete steps towards institutional development of academic education in the law enforcement system.

**Keywords:** Vocational education, law enforcement, strategy, focus on practice.

Пять институциональных реформ, выдвинутых Президентом страны Нурсултаном Назарбаевым для укрепления нашей государственности, и разработка для их осуществления Плана нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» выводят нашу страну на новый этап развития.

Этот План с уверенностью можно назвать уникальным. Он охватывает все сегменты нашей жизни, включая академическое образование и подготовку кадров в правоохранительных органах Республики Казахстан.

План нации остро поставил на повестку дня вопрос о поиске новых подходов к академическому образованию и подготовке кадров, включая прогнозирование численности сотрудников, изменение системы учебных заведений, ориентацию на социальные формы отбора кадров, новейшие педагогические технологии, использование зарубежного опыта в правоохранительных органах.

На сегодня, согласно статье 3 Закона РК «О правоохранительной службе» от 6 января 2011 года, к правоохранительным органам относятся органы прокуратуры, внутренних дел, государственной противопожарной службы, антикоррупционная служба и служба экономических расследований, осуществляющие свою деятельность в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан.

При этом каждый правоохранительный орган обладает ярко выраженной спецификой, и служба в нем регламентирована, помимо прочего, множеством процедурных и процессуальных норм, содержащихся в весьма обширном законодательстве. Поэтому профессиональная подготовка сотрудников правоохранительных органов представляет собой

систему, состоящую из совокупности учебных заведений и подразделений, численность и характер деятельности которых различны, исходя из специфики каждого правоохранительного органа. На сегодня организационная структура системы профессиональной подготовки кадров правоохранительных органов объединяет 6 образовательных учреждений высшего профессионального образования и свыше 10 учебных центров.

В целом, в стране функционируют 127 высших учебных заведений, из них негражданских – 13, куда входят и вышеназванные вузы правоохранительных органов. Контингент студентов вузов Казахстана составляет более 400 тысяч человек, в негражданских вузах обучаются около 2,5 тысяч человек. Высшее образование стало социальным императивом и обязательным условием любой карьеры.

Масштабные реформы в системе образования Республики Казахстан, предусмотренные в Законе РК «Об образовании» от 27 июля 2007 года, полностью распространяются и на ведомственные образовательные учреждения.

Сегодня вузы правоохранительных органов, исходя из задачи интеграции системы высшего образования РК в мировое образовательное пространство, реализуют Болонскую модель образования. Она включает в себя:

- трехуровневую систему высшего образования;
- академические кредиты ECTS;
- академическую мобильность слушателей и преподавателей;
- контроль качества высшего образования и т. д.

Вместе с тем, несмотря на проводимую реформу в сфере образования, проблем, препятствующих успешному развитию академического образования и подготовке кадров правоохранительных органов, не стало меньше.

1. Сегодня правоохранительная система РК – заложник созданной мощной системы ведомственной подготовки кадров. Если в советский период на территории Казахстана действовала Карагандинская высшая школа милиции, Алма-Атинское пожарно-техническое училище и Алма-Атинская специальная средняя школа милиции, то после обретения Казахстаном независимости вузов стало 4, а колледжей – 5. На сегодня последние ликвидированы и действуют 5 вузов МВД РК, на базе же Академии финансовой полиции создана Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК. В итоге структура профессионального образования правоохранительных органов оказалась неоправданно смещена в сторону высшего образования. Ажиотажный спрос на высшее образование отражает новую социальную реальность правоохранительных органов.

Погоня за «высокими» статусами и «престижными» дипломами привела к нивелировке образовательных программ юридических вузов, «вымыванию» из юридического образования именно школ как необходимого прикладного элемента отраслевой правовой инфраструктуры.

2. Сегодня новые ориентиры требуют от сотрудника правоохранительных органов особой творческой активности, высокого культурного уровня, образованности, способности к самообразованию и саморазвитию. Вместе с тем продолжает существовать противоречие между требованиями, предъявляемыми на современном этапе обществом к сотрудникам правоохранительных органов, и недостаточной степенью сформированности профессиональной готовности выпускников ведомственного образования. Это проявляется в слабом умении выстраивать доверительные отношения с гражданами и коллегами по работе, быстро ориентироваться в сложных ситуациях, находить оптимальные решения в оперативно-розыскной деятельности. Имеющийся уровень специфических умений и навыков в оперативно-розыскной, оперативно-тактической, боевой и физической подготовке, профессиональной готовности, в целом, не позволяет сотруднику правоохранительных органов эффективно противостоять преступнику.

3. При этом в ведомственных академиях и институтах доминирует формальная широта учебных программ, и в некоторых случаях не учитываются интересы ведомственных вузов.

Так, Государственный общеобразовательный стандарт (ГОСО) до 2012 года предусматривал дисциплину «Оперативно-розыскная деятельность» (ОРД) как профилирующую, а с августа 2012 года данная дисциплина, вообще, не вошла в типовой учебный план, утвержденный Министерством образования и науки РК 16 августа 2013 года. Тогда как эффективность противодействия различным проявлениям преступности зависит именно от знаний профессионалов в области ОРД, позволяющих правильно ориентироваться в любой обстановке и находить верные решения в самых неожиданных и нестандартных ситуациях. Научные знания о сущности, социальном значении, разведывательной природе, правовых и организационных основах оперативно-розыскной деятельности вместе с положениями юридической науки являются одним из необходимых профессиональных качеств сотрудников правоохранительных органов, осуществляющих оперативно-розыскные функции.

4. Следует также учесть, что с переходом на кредитную систему значительно сокращены учебные программы и сроки обучения в ведомственных вузах. Так, если до внедрения кредитной системы по специальности «Юриспруденция» на полный курс обучения специалистов отводилось всего 6 813 часов, то из них на теоретические занятия – 3 475, на практические занятия – 1 133 и на самостоятельную работу – 2 205.

Сегодня по специальности «Юриспруденция» на полный курс обучения бакалавров отводится 5 805 часов, из них на теоретические занятия – 1 388, на практические занятия – 547 и на самостоятельную работу (СРС и СРСП) – 3 870.

Здесь также надо учесть, что по линейной системе обучения одно занятие состояло из 1 часа 20 минут, тогда как по кредитной технологии на одно занятие отводится 50 минут. Если перевести на обыкновенный час, то по специальности «Юриспруденция» на обучение специалиста отводилось 9 тысяч 80 часов, а на обучение бакалавра всего отводится 4 тысячи 837 часов.

По специальности «Юриспруденция» на изучение такого основного предмета, как «Уголовное право», по линейной системе отводилось за весь курс обучения 380 часов, сегодня по кредитной системе отводится 270 часов, на предмет «Уголовно-процессуальное право» по линейной системе отводилось 160 часов, по кредитной системе отводится 135 часов.

5. Основная же проблема в том, что в ведомственных вузах готовят специалистов, которые должны обладать и системой знаний, и системой навыков. Однако, как показывает практика, преимущество отдается системе знаний, а в отношении системы навыков укрепилась такая идеология: как «придешь на практику – там научишься». Из-за такой идеологии выпускники ведомственных учебных заведений порой не могут грамотно провести осмотр места происшествия, составить процессуальный документ, назначить судебную экспертизу, организовать взаимодействие в составе следственно-оперативной группы и т. д. Фактически нынешняя модель профессиональной подготовки, реализуемая в специализированных вузах страны, основную часть проблем «доводки» специалиста до профессиональной готовности возлагает на работодателей, то есть на правоохранительные органы страны.

6. Требуется своего повышения и уровень деятельности комплектовующих подразделений правоохранительных органов Республики Казахстан. Отдача высших образовательных учреждений правоохранительных органов могла быть значительно выше, если бы эти органы с должной ответственностью относились к отбору абитуриентов. Слабое изучение кандидатов приводит к тому, что на учебу направляются лица, по медицинским и иным показателям не отвечающие установленным требованиям.

7. Недостатки комплектования образовательных учреждений, недоработки и просчеты в ходе самого учебно-воспитательного процесса, ориентация образовательного процесса на «среднеарифметического слушателя» приводят к некачественной подготовке кадров. При этом в вузах правоохранительных органов весьма слабо развита социальная ответственность за качество обучения слушателей.

8. Недостаточно развиты современная технология обучения и научная инфраструктура. Это относится не только к оснащенности вузов правоохранительных органов компьютерными и другими технологиями, но и непосредственному применению современных наукоемких технологий при преподавании учебных дисциплин, что, безусловно, отражается на профессиональных навыках и знаниях будущих сотрудников правоохранительных органов.

9. Вузы правоохранительных органов были и остаются очень удобным местом для тех, кто по тем или иным причинам не смог проявить себя с положительной стороны или же проявил себя с неблагоприятной стороны (показал некомпетентность, недисциплинированность и т. д.) на практике. Поэтому, чтобы спокойно дослужить свой срок или получить очередное звание, они пополняют ряды неопытных преподавателей ведомственных вузов.

10. Нуждается в развитии учебно-материальная база (в некоторых вузах речь должна идти уже не о развитии, а об элементарном поддержании этой базы в рабочем состоянии).

Можно выделить еще не один десяток проблем, существующих в системе высшего образования правоохранительных органов Казахстана. Поэтому ограничимся наиболее существенными проблемами, которые можно сформулировать следующим образом:

- отсутствует единая согласованная образовательная и научная программа в правоохранительной сфере, связывающая воедино три ее важнейших компонента: наука о правоохранительной деятельности – практическая деятельность – учебный процесс (подготовка, переподготовка и повышение квалификации);

- отсутствует единый центр координации по линии образования (подготовка, переподготовка и повышение квалификации) и науки (прикладные и фундаментальные исследования) в правоохранительной системе Казахстана;

- наблюдается некоторый разрыв между содержанием ведомственного образования и выполняемыми задачами и функциями правоохранительных органов.

В целях проведения единой образовательной и научной политики в сфере правоохранительной деятельности, подготовки высококвалифицированных управленческих кадров для правоохранительных органов Указом Президента Республики Казахстан от 4 мая 2015 года № 15 создана Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК (далее – Академия), где предполагается сконцентрировать основной образовательный и научный потенциал по всем линиям правоохранительных органов, разработать единую программу обучения и научных исследований в правоохранительной сфере с учетом реальных потребностей правоохранительной деятельности Казахстана.

С учетом международного опыта и потребностей правоприменительной практики в структуру Академии будут включены:

- Институт послевузовского образования;
- Межведомственный научно-исследовательский институт;
- Институт повышения профессионального уровня.

В Институте послевузовского образования предполагается подготовка специалистов по программе профильной и научно-педагогической магистратуры и докторантуры.

Межведомственный научно-исследовательский институт обеспечит координацию научных исследований с учетом практических потребностей всех правоохранительных органов, определение приоритетных и актуальных направлений научных исследований, в том числе по предупреждению, профилактике и прогнозированию правонарушений.

Деятельность Института повышения профессионального уровня будет направлена на подготовку, переподготовку и повышение квалификации сотрудников правоохранительных органов. Данный институт также будет осуществлять подготовку президентского резерва, руководителей-профессионалов, знающих стратегию и теорию управления, принципы права и работы с персоналом, основы оперативного искусства и тактики, социологию и логику, психологию и педагогику, хорошо ориентирующихся в политических, экономических, научно-технических и других вопросах, владеющих современными организационно-управленческими технологиями.

Академия призвана стать ведущим образовательным и научным центром правоохранительных органов страны с использованием уже имеющегося потенциала Академии финансовой полиции и Института Генеральной прокуратуры РК.

В связи с созданием Академии активно обсуждаются вопросы, связанные с предстоящей деятельностью нового учебного заведения. Естественно, что мнения разноплановы и по тематике, и по методологическим подходам, однако необходимо вывести (хотя бы для себя) определенную модель Академии. Для этого необходимо ответить на ряд вопросов, которые должны сконструировать модель будущей Академии.

#### **На национальном уровне**

– Что нового даст ее открытие по сравнению с вкладом уже существующих учебных заведений в правоохранительной системе Казахстана?

– Каким будет видение этой Академии? Какую нишу она займет?

– Какими будут затраты на создание и текущее содержание Академии?

– Каковы будут взаимосвязь и координация между новой Академией и существующими вузами правоохранительных органов Казахстана?

– Какие схемы управления должны применяться, чтобы ускорить процесс преобразований и содействовать эффективному руководству?

– Какой уровень самостоятельности и формы отчетности будут целесообразны?

– Какова роль государства в этом процессе?

#### **На институциональном уровне**

– Как может Академия создать эффективную административную команду?

– Каковы видение и миссия новой Академии, ее специфические цели, которых она хочет достигнуть?

– Из кого и кого Академия собирается готовить (характеристика преобладающих кандидатов на учебу, их мотивация, академические требования к ним, предполагаемый результат «на выходе»)?

– Чему она (Академия) будет учить слушателей (направленность и типы учебных пособий, соотношение общих и специальных дисциплин, обязательной программы и самостоятельной работы)?

– Кто будет это осуществлять (состав и уровень профессуры, соотношение исследований и преподавания)?

– Каковы будут направленность и структура образовательного процесса Академии?

– Будет ли новая Академия сотрудничать с иностранными учебными заведениями? Какой характер будет носить данное сотрудничество?

– Как будет достигаться интернационализация университета (по отношению к преподавателям, программам, слушателям и т. д.)?

– Как будет измеряться успех? Какие системы мониторинга, индикаторы полученных результатов и механизмы отчетности будут использоваться?

– Как она видит более широкий социальный и культурный контекст собственной деятельности (свое место в образовательной и правоохранительной системе страны)?

Иными словами, Академия должна донести до общественности четкую, ясную позицию по каждому из вышеперечисленных пунктов, только тогда она может рассчитывать на авторитет и общественное признание.

Если же взять зарубежный опыт подготовки кадров правоохранительных органов, то он свидетельствует о том, что эта система ориентирована только на подготовку специалистов для правоохранительных органов.

Национальные системы профессионального образования правоохранительных органов зарубежных государств различны по своей структуре, формам и направлениям деятельности. Например, в большинстве зарубежных стран система подготовки кадров зависит от принципа организации правоохранительных органов. При этом профессиональная

подготовка сотрудников рассматривается в качестве одного из существенных резервов повышения эффективности полицейской деятельности.

Как правило, в большинстве зарубежных стран правоохранительные органы имеют собственную систему образования, которая состоит из следующих основных звеньев:

– первоначальное обучение поступающих на службу в полицию, как и последующее обучение рядовых, проводится чаще всего в учебных центрах территориальных полицейских формирований;

– подготовка командных кадров в специальных высших полицейских учебных заведениях, а также в общих учебных заведениях, например, в университетах, но имеющих специальные программы для тех, кто в будущем намерен служить в правоохранительных органах;

– повышение квалификации и специализации полицейских кадров по определенным видам деятельности.

Если же сопоставить методику обучения в ведомственных учебных заведениях западных стран и Казахстана, то можно обнаружить серьезные различия в направленности учебных процессов. Если в Казахстане сложилась практика более глубокого теоретического изучения различных учебных дисциплин, то в академиях и учебных центрах западных стран на первый план выдвигается практическая направленность обучения, ориентированная на решение конкретных практических задач в том или ином ведомстве.

Мы не склонны идеализировать систему профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов в зарубежных странах. Однако обмен информацией с представителями правоохранительных органов зарубежных стран и использование зарубежного опыта в области академического образования и подготовки кадров позволят совершенствовать отечественную систему профессионального обучения кадров правоохранительных органов путем:

1) анализа практики деятельности зарубежных правоохранительных органов и ведомственных учебных заведений во избежание ошибок, с которыми сталкивались иностранные коллеги при модернизации системы академического образования и профессиональной подготовки офицеров правоохранительных органов;

2) заимствования достижений, идей и новых концепций подготовки для возможного применения и использования в правоохранительных органах Казахстана как эффективного метода построения научно обоснованной, усовершенствованной и обогащенной зарубежным опытом системы профессиональной подготовки кадров.

В настоящее время для решения текущих и перспективных задач по совершенствованию подготовки кадров и научного обеспечения правоохранительных органов актуальными являются следующие вопросы.

Первое. Разработка стратегии по подготовке кадров правоохранительных органов РК. Суть данной стратегии должна заключаться в переходе от преимущественно количественного, экстенсивного развития к интенсивному, качественному развитию, предполагающему повышение эффективности образования и воспитания сотрудников правоохранительных органов.

Основой проектирования новой модели профессионального образования в правоохранительной системе Казахстана должна стать научно обоснованная политика в данной области. Ее разработка должна включать:

– критическую переработку перечня должностей сотрудников правоохранительных органов, занимаемых специалистами с различными образовательными уровнями;

– определение потребности ведущих служб правоохранительных органов в специальностях с различными образовательными уровнями;

– анализ имеющихся возможностей ведомственных учебных заведений в удовлетворении потребностей правоохранительных органов;

– прогнозирование тенденций развития сети образовательных заведений правоохранительных органов с учетом определения масштабов подготовки

в ведомственных вузах, географии их размещения, создания на базе ведомственных вузов ведомственных научно-образовательных центров;

– разработку моделей «абитуриент – слушатель (курсант) – выпускник вуза – молодой специалист – профессионал»;

– разработку квалификационных требований к сотрудникам основных служб правоохранительных органов различного должностного уровня, замещаемых выпускниками учебных заведений;

– разработку квалификационных характеристик выпускников ведомственных учебных заведений;

– создание нового поколения учебных программ, отвечающих потребностям правоохранительной деятельности страны.

Второе. Переориентирование вузов правоохранительных органов РК на подготовку бакалавров с годичной программой обучения, где лица с высшим образованием (юристы, психологи, бухгалтеры и др.), необходимые правоохранительным органам кадры, проходили бы подготовку по сокращенной программе бакалавриата для правоохранительной службы. Данный подход является малозатратным, апробированным как в советское время, так и в зарубежных странах по подготовке сотрудников правоохранительных органов. Готовить же самим специалистов с нуля нет никакой необходимости – с этим, как и во всем мире, отлично справятся обычные гражданские вузы Министерства образования и науки. Эффективность данного подхода также подтверждается отечественным опытом ведомственных вузов (Академии КНБ и Академии финансовой полиции). Согласно результатам данных учебных заведений в течение года лица с высшим образованием могут вполне овладеть специальностью «Правоохранительная деятельность».

Более того, данный подход позволяет сэкономить бюджет правоохранительных органов и перераспределить финансирование по наиболее актуальным направлениям ведомственного образования и науки. На сегодня (из расчета финансирования Академии финансовой полиции) на 1 слушателя за 4 года обучения затраты государства составляют 3 697 172,56 тенге, а за год обучения – 924 293,14 тенге. Если в среднем в год будут выпускаться 100 человек, то на них расходы составят 92 429 314 тенге. Тогда как за 4 года обучения на эти же 100 человек затраты государства составят 369 717 256 тенге. Только по этим указанным расчетам экономия составляет 277 287 942 тенге. Если в дальнейшем в ведомственных образовательных учреждениях предусмотреть подготовку бакалавров с годичной программой обучения, то, несомненно, есть возможность улучшить финансирование образования и науки в правоохранительной системе страны.

Третье. Создание в Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Центра координации профессионального образования и научных исследований в правоохранительной сфере.

Основными задачами этого органа должны стать:

– определение целей и задач, концептуальных предложений по совершенствованию образовательной политики в сфере подготовки кадров и научного обеспечения правоохранительных органов;

– формирование соответствующего заказа для учебных заведений правоохранительных органов;

– подготовка предложений по оптимизации и созданию новых образовательных и научных учреждений;

– разработка соответствующих нормативных документов;

– выделение необходимых штатов;

– координация работы подразделений правоохранительных органов Казахстана по определению качественных и количественных параметров подготовки специалистов и научного обеспечения правоохранительных органов.

Четвертое. Разработка государственного образовательного стандарта для учебных заведений правоохранительных органов должна быть сформирована исключительно исходя из потребностей правоохранительных органов Казахстана и их специфики. (Руководство действовавшего ранее Министерства здравоохранения и медицинских вузов страны, осознавая специфичность подготовки кадров в данной отрасли, все-таки сумело привести государственные стандарты в соответствие со своими потребностями.)

При этом необходимо разработать нормативно-правовые акты, определяющие порядок формирования педагогического корпуса на конкурсной основе, роль и место кадровых служб правоохранительных органов и учебных подразделений в комплектовании учебных заведений, статус преподавателя и условия его продвижения по службе. Предлагается пересмотреть нормы расчета штатной численности кафедр, систему оценки материального стимулирования труда преподавателя с учетом реальной нагрузки.

Пятое. Модернизация содержания самого ведомственного образования, его методов и форм. Для этого в основу деятельности системы ведомственного образования должны быть положены современные обучающие и воспитывающие системы, разработанные на базе философско-методологических и психолого-педагогических знаний, способные преодолеть существующий сегодня разрыв между педагогической теорией и практикой. Стержень таких обучающих систем могут составить педагогические технологии, представляющие собой системную целостность методов и средств, направленных, в первую очередь, на развитие личности обучающихся и только через это – на формирование их интеллектуального, поведенческого и профессионального статусов.

Образовательная политика должна гибко реагировать на меняющиеся потребности общества и быть ориентирована на подготовку специалистов дефицитного профиля, в т. ч. по борьбе с транснациональной преступностью, международным терроризмом и экстремизмом, отмыванием денег, коррупцией, киберпреступностью и др.

Шестое. Интеграция подготовки кадров органов правопорядка в мировую систему ведомственного образования в целях:

- использования зарубежного опыта для совершенствования ведомственной системы подготовки;
- международной кооперации в области исследований, разработки методических и нормативно-правовых документов и обучении специалистов;
- создания банка данных о лучших достижениях в области ведомственного образования;
- вхождения в систему международного информационного и коммуникационного пространства;
- выработки согласованной образовательной политики с государствами – участниками СНГ с целью сохранения образовательного пространства;
- подготовки зарубежных специалистов на коммерческой основе.

Достижение этих целей возможно посредством:

- активного участия в создании международных центров ведомственного образования;
- направления руководителей образовательных учреждений в различные зарубежные учебные заведения;
- разработки и реализации программы двустороннего сотрудничества в этой области;
- развития прямых связей учебных заведений с зарубежными партнерами.

В заключение следует отметить, что динамично меняющаяся обстановка в обязательном порядке требует постоянного комплексного решения управленческих, учебных, экономических, социальных, правовых, нравственных, психологических задач в образовательной сфере. Разработка и реализация концептуальных идей в сфере профессионального образования и научного обеспечения правоохранительных органов, последовательное и целенаправленное решение образовательных задач в системе правоохранительных органов РК позволят с высокой эффективностью готовить высококвалифицированных специалистов для оказания правоохранительных услуг.

*Дата поступления статьи в редакцию 08.09.2015*