

3. Серов, Н. В. Цвет культуры: психология, культурология, физиология / Н. В. Серов. – СПб. : Речь, 2004. – 668 с.
4. Тулупов, В. В. Российская пресса: дизайн, реклама, типология / В. В. Тулупов. – Воронеж : Инфа, 1996. – 112 с.
5. Благонадежина, Л. В. Отношение детей к искусству и его возрастное развитие / Л. В. Благонадежина // Вопр. психологии. – 1966. – № 4. – С. 96–104.
6. Харроуэр, Т. Настольная книга газетного дизайнера / Т. Харроуэр. – Воронеж : Комсом. правда, 1999. – 206 с.

УДК 37.014.53

***В. В. Цветков**
Нижегородская академия
Министерства внутренних дел России*

КОНЦЕПЦИЯ СОВРЕМЕННОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ МИНИСТЕРСТВОМ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье раскрываются возможные варианты ведомственного регулирования современных образовательных отношений, формулируются требования к нормативным актам локального и федерального уровня МВД России, регулиующим реализацию права на образование.

The concept of the modern legal regulation of educational relations of the Ministry of Internal Affairs of Russian Federation

The article describes the options for institutional regulation of modern educational relations, demands to the regulations of the local and federal level of the MIA Russian, regulating the right to education.

Правовое регулирование реализации образовательных программ образовательными организациями МВД России затрагивает сферу создания условий для использования гражданами права, носящего фундаментально-конституционный характер. Подготовка высококвалифицированных кадров для территориальных органов внутренних дел – одно из направлений деятельности правоохранительного ведомства. Однако обособленность этой деятельности не исключает выполнения требований нового законодательства об образовании. Недавно сформулированные полномочия в этой сфере для МВД России, а также требования в нормативно-локальном регулировании отдельных сфер обучения образовательными организациями являются источниками и условиями разработки необходимых ведомственных правовых актов.

В продолжение развития регулирования образовательной деятельности образовательных организаций МВД России рассматриваются две возможные модели.

Наиболее перспективным следует считать такое поведение ведомственного нормоустановителя, при котором в тексте нормативных правовых актов МВД России будут содержаться рамочные и отсылочные нормы. Первые определяют стержневые правила обучения в альтернативном варианте. Вторые очерчивают компетенцию в регламентации образовательных отношений локальными нормативными актами образовательных организаций. Таким образом, создаются условия для реализации ведомственными учреждениями принципа автономии. Формально выраженная воля Федерального министерства при этом раскрывается и конкретизируется.

В качестве второй модели можно рассматривать ситуацию, при которой образовательные правоотношения не раскрываются или формулируются не полностью, фрагментарно. В этой ситуации степень управленческого воздействия МВД России на его образовательные организации будет сводиться к минимуму, а практика эффективности регулирования локальными актами образовательных учреждений определять вектор развития ведомственного обучения. На первый план будет выходить не реализация определенных для образовательных учреждений задач в установленном объеме, а возможности (финансовые, материально-технические, административные) выполнения тех предписаний, которые сопоставимы с привычным и устоявшимся образом подготовки кадров.

У каждого из предложенных вариантов поведения есть свои плюсы и минусы. Может показаться, что существенный объем потраченных при развитии первой модели экономических и временных ресурсов можно было бы направить сегодня в другое русло. Однако процессуальная и финансовая экономия в установлении единых и унифицированных правил обучения может привести к непоправимым последствиям – снижению качества подготовки выпускников правоохранительной направленности. Этого необходимо избежать, мобилизуя все возможности.

Мониторинг правоприменения в ведомственных образовательных организациях сфокусирован на сборе и анализе изменяющегося законодательного регулирования образовательного процесса. Подзаконное регулирование образовательных отношений уполномоченным федеральным органом исполнительной власти остается как бы в тени. Принято считать, что нормативные, разъяснительные и рекомендательные акты Министерства образования и науки России, регламентирующие реализацию образовательных программ, должны получить соответствующую легитимацию со стороны МВД России в детализирую-

щих нормах. В целях систематического наблюдения за состоянием образовательных отношений, динамикой его изменения и участия в разработке проектного моделирования образовательных новелл требуется изыскивать дополнительные возможности, тратить скромные ресурсы на обучение персонала, повышение квалификации с целью ознакомления с практикой аналогичной деятельности других образовательных учреждений. Взаимодействие структурных подразделений МВД России с целеполагающими субъектами образовательных отношений не находит системного проявления. Проблемные вопросы создания, реализации и необходимого изменения образовательных программ решаются посредством личного контакта. Собственное правовое регулирование и обособленность деятельности ведомственных вузов привела к проблемам трудоустройства уволившихся из органов внутренних дел выпускников. Традиционно реализуемые образовательными учреждениями МВД России специальности перестали восприниматься в качестве юридических.

Со вступлением в законную силу Федерального закона от 29.12.2012 года № 273 - ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» значительное количество действующих ведомственных правовых актов было подвергнуто абrogации.

Сокращение количества нормативных правовых актов на ведомственном уровне не несет в себе оптимизации локального нормативного регулирования. Изменение политики МВД России в образовательных отношениях порождает принятие новых актов и отмену уже созданных на локальном уровне. Исходя из динамичности образовательных новелл как нормативно-системного, так и индивидуально-точечного характера, значительное количество вновь издаваемых актов локального характера принимаются не только в целях регулирования конкретных ведомственных приказов, но и содержат новые правила. Эти правила поведения никоим образом не связаны с задачами, стоящими перед образовательными организациями МВД России, и не вытекают из другого образовательного законодательства. Их издание свидетельствует о возможности появления в подзаконных нормативных актах более широкого предмета правового регулирования образовательных отношений, нежели очерченная ведомственная компетенция. Федеральные предписания могут стать лишь формально обличенными правилами с отсутствующим регулятивным воздействием. Тем самым создаются условия для нарушения правил формирования содержания нормативных актов – требования законности. Локальные нормативные акты должны быть посвящены только тем вопросам, которые входят в предмет ведения образовательной организации.

Наиболее изменчивым предметом регулирования является образовательная деятельность образовательной организации или образовательный процесс в

МВД России в целом. Наименования актов, их содержащих, во многом могут дублировать наименования нормативных актов Министерства образования и науки России. Видится недопустимым закрепление абстрактных правил, регулирующих фрагментарные отношения и нуждающиеся в дополнительном, в том числе локальном нормоустановлении. В описываемых случаях содержательное построение документов может соответствовать образовательному законодательству, однако может нарушаться комплексный принцип оптимальности, выражающийся в сочетании эффективности, полезности и экономичности локального нормативного акта.

Наиболее правильной, но пока еще внедряемой практикой на уровне ведомственного регулирования образовательных отношений является принятие нормативного правового акта МВД России и одновременное внесение соответствующих изменений в локальные нормативные акты образовательных учреждений. Это обеспечивало бы выполнение требования своевременности, то есть замены устаревших предписаний именно на данном этапе развития ведомственных образовательных отношений. Позволило бы приводить к мгновенной правке те отношения, где встречаются элементы реализации прав граждан на образование и подготовка кадров путем реализации образовательных программ.

Точечно-опасной практикой является принятие на уровне образовательной организации МВД России носящего общий характер нормативного акта и внесение изменений лишь в той степени, которая продиктована изменениями в органическом образовательном законе. Вся локальная нормотворческая деятельность в этом представлении выполняет корректировочную функцию – изменение употребляемых терминов, понятий и словосочетаний.

Для ведомственных нормативных правовых актов в случае не совпадения их с требованиями Министерства образования и науки России, характерным может оказаться значительное количество пунктов (структурных единиц акта), имеющих не регулятивную функцию, а преследующих систематизирующую, интерпретационную или иную описательную цель. Новое правило поведения в таком случае может и не вводиться. При этом теряется инструментальная ценность правовых предписаний.

В большинстве принимаемых ранее приказах МВД России происходила дифференциация различных полномочий в удовлетворении образовательных интересов и потребностей структурными подразделениями и обособленными образованиями в ведомстве. Помимо компетенции образовательных организаций, весомую роль в создании условий для реализации права на образование играли Департамент государственной службы и кадров МВД России, Контрольно-ревизионное управление МВД России, территориальные органы МВД России, научные организации МВД России и др. Нельзя забывать, что расши-