

**ФОРМИРОВАНИЕ ВОЕННОЙ ПОЛИЦИИ
В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

С. П. Матвеев

Воронежский институт МВД России

Поступила в редакцию 5 февраля 2014 г.

Аннотация: *рассматривается зарубежный опыт создания и функционирования военной полиции, ее задачи и функции в различных государствах. Анализируются проблемы становления военной полиции в Вооруженных силах Российской Федерации.*

Ключевые слова: *военная полиция, государство, задачи, функции, полицейская деятельность.*

Abstract: *the article considers the international experience of creation and functioning of the military police, its tasks and functions in different countries. Analyzed are the problems of formation of the military police in the Armed Forces of the Russian Federation.*

Key words: *military police, state, tasks, functions, policing.*

Перманентный процесс совершенствования российского государственно-го аппарата непосредственным образом связан с разработкой и реализацией концепции дальнейшего развития правоохранительных органов. Как отмечается в научной литературе, «именно исполнительная власть в большей мере требует улучшения качества организации и функционирования»¹. В связи с этим в предшествующие годы как в рамках научных изысканий, так и на уровне законотворческой инициативы вносились предложения о создании новых правоохранительных органов, таких как таможенная полиция² финансовая полиция³, военная полиция. В настоящее время наиболее близкой к реализации оказалась идея создания военной полиции в России. Так, в 2011 г. в структуре Министерства обороны Российской Федерации было учреждено Главное управление военной полиции. Образованию нового государственно-го правоохранительного органа предшествовала большая и сложная аналитическая работа, включающая, обобщение мирового опыта формирования института военной полиции, ее функционирования в различных государствах.

В современном мире военная полиция создана и действует в целом ряде зарубежных государств. Несмотря на сходность задач и функций военной полиции в зарубежных государствах, организация, принципы действия указанных подразделений имеют, тем не менее, национальные особенности.

¹ *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция в России в 2012 году : начало нового этапа дискуссии и реализации конституционной правовой нормы об административном судопроизводстве // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2012. № 2 (13). С. 130.

² См.: *Бельский К. С.* Полицейское право. М., 2004. С. 388.

³ URL: <http://www.opentown.org/news/5134/> (дата обращения: 21.02.2014).

Во Франции полицейские функции осуществляются Национальной полицией и жандармерией. Национальная полиция предназначена для поддержания общественного порядка, обеспечения безопасности населения и противодействия преступности. Данный правоохранительный орган находится в подчинении Министерства внутренних дел Франции и по своим функциям аналогичен российской полиции.

Французская жандармерия представляет собой военизированное формирование, структурно относящееся к Министерству обороны, однако в оперативном плане подчиненное также Министерству внутренних дел. Первоначально созданная как личная охрана короля (*gens d'armes* – вооруженная свита), жандармерия в современной Франции – это один из видов вооруженных сил государства, осуществляющий защиту населения от преступных посягательств, обеспечивающий конституционный порядок. Одной из функций французской жандармерии является выполнение полицейской деятельности в вооруженных силах. Этим занимается так называемая «мобильная жандармерия». Деятельность жандармерии контролируется также Министерством юстиции, прокуратурой. Жандармерия во Франции – это один из старейших институтов национальной правоохранительной системы, имеющий свою историю и традиции в области обеспечения общественного порядка и безопасности.

В Италии так же, как и во Франции, полицейские функции осуществляются двумя правоохранительными институтами: Государственной полицией и организацией, подобной французским жандармам – Корпусом карабинеров. Государственная полиция подчиняется Министерству внутренних дел и функционирует в городах. «Questura» – так называется городское полицейское управление в итальянских городах, – это государственный исполнительный орган в сфере обеспечения общественного порядка и безопасности, а также противодействия преступности. Корпус карабинеров был сформирован в Италии в XIX в. для поддержания общественной безопасности, т.е. выполнения полицейских функций. В современной Италии Корпус карабинеров является частью вооруженных сил государства и вследствие этого подчиняется Министерству обороны. Кроме того, карабинеры выполняют функции полиции общественной безопасности, взаимодействуя с Государственной полицией и находясь при этом под юрисдикцией Министерства внутренних дел Италии. Поскольку Корпус карабинеров – это, прежде всего, военная организация, вопросы поддержания правопорядка в войсках, отнесены к ее компетенции. Корпус карабинеров осуществляет оперативно-розыскные мероприятия, связанные с противодействием преступности в среде военнослужащих, обеспечивающие порядок и дисциплину в войсках.

Федеративная Республика Германия имеет также подразделения военной полиции, которая формируется как один из родов войск бундесвера. Организационное построение формирований военной полиции в Федеративной Республике Германии замыкается на дивизионном уровне, возглавляемом командованием дивизий бундесвера, при этом общегосударственных органов управления данным ведомством не существует.

Сотрудник германской военной полиции – «Feldjäger» (фельдъегерь) по своему положению является государственным служащим с особым правовым статусом. Военная полиция осуществляет полицейскую деятельность не только применительно к военнослужащим Германии, но и к военнослужа-

цим иностранных армий, дислоцированных на территории страны. К числу функций военной полиции относятся: охрана военных объектов и воинского имущества, обеспечение правопорядка в войсках и поддержание военной дисциплины, предотвращение преступлений против военнослужащих, обеспечение порядка в процессе передвижения войск.

Военная полиция Великобритании также является составной частью вооруженных сил и характеризуется наличием двухуровневой структуры. На общегосударственном уровне создана военная полиция Министерства обороны страны. Наряду с этим для каждого рода войск (т.е. сухопутных, военно-воздушных и военно-морских сил) сформированы самостоятельные виды военной полиции. Военнослужащие, проходящие службу в военной полиции, получают профессиональную подготовку в специализированном учебном центре города Чичестер, графство Сассекс⁴. Особенностью такой подготовки является то, что она носит военно-полицейский характер, т.е. сочетает элементы военного обучения, включающего стрелковую подготовку, защиту от оружия массового поражения, и, кроме того, в рамках полицейской подготовки изучаются право, оперативно-следственная работа, организация обеспечения безопасности в военных подразделениях, формы и методы борьбы с преступностью и проявлениями терроризма и другие виды полицейской деятельности. Процесс подготовки сотрудников военной полиции Великобритании построен на основе взаимосвязанных и непрерывно продолжающихся циклов профессионального обучения. Первоначально – это специализированный учебный центр, затем учеба продолжается на курсах повышения квалификации. Последующее продвижение по службе возможно на основе знаний, полученных в учебных заведениях гражданской полиции. Так, лица, обучающиеся в учебном центре города Чичестер в течение шести месяцев, последующую подготовку проходят в учебном центре криминальной полиции по специализациям: уголовное право, оперативная техника, исследование мест преступлений и др.⁵ Профессиональная подготовка полицейских Великобритании, прежде всего, направлена на формирование практических навыков, 75 % всего объема учебного времени отводится на практическую деятельность, поскольку это главная задача учебного процесса⁶. Таким образом, комплексный характер подготовки военных полицейских Великобритании направлен на формирование профессиональных навыков сотрудников, являющихся по статусу военнослужащими, но выполняющими полицейскую деятельность в специфической среде – вооруженных силах.

Богатый опыт функционирования военной полиции имеется и в США. Военная полиция функционирует как составная часть военных подразделений в виде отдельных бригад, батальонов, отрядов.

Американская военная полиция так же, как и в Великобритании, представляет собой контингенты военнослужащих, сформированные в структуре каждого вида вооруженных сил страны. Однако функции военной полиции

⁴ URL: <http://www.uni-potsdam.de/u/slavistik/zarchiv/0697m/kv022-71.htm> (дата обращения: 24.02.2014).

⁵ Там же.

⁶ URL: <http://www.akadmvd.uz/bibl/police/11.pdf> (дата обращения: 24.02.2014).

в армии США имеют свои отличия. Прежде всего, военная полиция предназначена для осуществления правоохранительной деятельности в войсках, которая состоит в обеспечении дисциплины среди военнослужащих, борьбе с хищениями, регулировке передвижения военных подразделений, обеспечении безопасности военнослужащих. Особенное место в полицейской деятельности военной полиции отводится расследованиям преступлений, совершенных военнослужащими и против военнослужащих. В структуре военной полиции с этой целью создан Отдел расследований военной полиции (МРІ). К его юрисдикции относится расследование преступлений против собственности, если ущерб не превышает 5 тысяч долларов США, преступлений против личности, кроме изнасилования и убийств⁷. Отдел расследований военной полиции формируется из военнослужащих, прошедших курс обучения в школе военной полиции, находящейся в Форте Леонард Вуд, штата Миссиссиппи⁸. Кроме того, военнослужащие военной полиции имеют возможность повышать профессиональную квалификацию в военных колледжах.

Одно из наиболее легендарных и многочисленных военных формирований США – это Корпус морской пехоты, который также имеет собственные силы безопасности, выполняющие функции военной полиции на кораблях и базах. Наряду с указанными функциями американская военная полиция привлекается для поддержания порядка на территориях, охваченных волнениями местного населения. Военная полиция ведет также активную борьбу с распространением в армии наркотиков, противодействует бытовым преступлениям в семьях военнослужащих, связанным с насилием половой дискриминацией.

Военная полиция США подведомственна как военному руководству, так и Министерству юстиции⁹.

Помимо военной полиции в армии США функционирует полиция, специализирующаяся на обеспечении правопорядка среди гражданского персонала сухопутных войск¹⁰.

Военная полиция Японии учреждена в 1954 г. Правовой основой ее функционирования является Закон «О силах самообороны», уголовно-процессуальное законодательство. Организационно-ведомственное построение военной полиции Японии аналогично американскому опыту, т.е. военные полицейские силы созданы в рамках соответствующих видов вооруженных сил: сухопутных войск, военно-воздушных сил, военно-морских сил. Руководит военной полицией Японии начальник департамента личного состава управления национальной обороны страны.

К компетенции военной полиции Японии относятся следственно-розыскные мероприятия в отношении военнослужащих, гражданского персонала вооруженных сил, курсантов военных учебных заведений, совершивших противоправные действия. В сферу деятельности военной полиции входит также охрана военного имущества.

⁷ URL: [http://en.wikipedia.org/wiki/Military_Police_Corps_\(United_States\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Military_Police_Corps_(United_States)) (дата обращения: 24.02.2014).

⁸ URL: <http://www.ftleonardwood.com/> (дата обращения: 26.02.2014).

⁹ См.: *Выжуртович В.* Военный полицейский. URL: <http://www.rg.ru/2013/12/27/politseyskiy.html> (дата обращения: 26.02.2014).

¹⁰ URL: <http://flot2017.com/item/history/38664> (дата обращения: 26.02.2014).

По роду своей деятельности японская военная полиция обязана взаимодействовать с муниципальной полицией. Так, если преступление совершено на территории, подконтрольной военной администрации, но его совершили гражданские лица, не являющиеся служащими вооруженных сил, то первично оперативно-следственные мероприятия проводит военная полиция, затем документы по возбужденному делу передаются муниципальной полиции. Арестованные военнослужащие, подозреваемые в совершении преступлений, содержатся под стражей в муниципальных изоляторах временного содержания. Профессиональная подготовка военнослужащих военной полиции Японии осуществляется в учебных заведениях вооруженных сил. В частности, одним из таких учебных заведений является училище сухопутных войск «Кодайра» в префектуре Токио¹¹. Как и полицейские других государств, военнослужащие военной полиции Японии проходят комплексную подготовку, включающую военное обучение, а также приобретают навыки полицейской деятельности.

Израильская военная полиция имеет свою специфику, объясняемую, прежде всего, тем, что государство постоянно находится в состоянии вооруженных конфликтов, и если в государствах, рассмотренных выше, военная полиция в основном функционирует в относительно мирных условиях, то в Израиле военной полиции приходится выполнять возложенные на нее задачи в условиях военного времени. В рамках военной полиции израильской армии объединены четыре подразделения: Отдел по расследованию преступлений военнослужащих, Служба патрулирования, Служба охраны тюрем, Контрольно-пропускная служба¹². Соответственно названные подразделения производят следственные действия по делам с участием военнослужащих, осуществляют функции, связанные с патрулированием территории государства, обеспечивающим безопасность военнослужащих и населения, а также противодействуют терроризму. В сфере реализации функций Службы охраны тюрем находятся тюрьмы, предназначенные для содержания военнослужащих, совершивших преступления, а также тюрьмы, в которых отбывают наказания арабы, арестованные в процессе совершения противоправных действий. Данная служба предназначена для конвоирования осужденных, осуществления контроля за отбывающими наказание, обеспечения правопорядка в тюрьмах, а также безопасности как лиц, отбывающих наказание, так и лиц, пребывающих в тюрьмах по служебным и иным вопросам.

Опыт создания военной полиции имеется и в странах ближнего зарубежья. Например, подразделения военной полиции созданы в Азербайджане, Армении, Грузии, Казахстане, Литве, Украине, Эстонии, Латвии.

Военная полиция Латвии функционирует на основе «Положения о военной полиции Латвийской Республики» 1998 г., принятого в соответствии с Законом «О Силах обороны». Указанный документ определяет военную полицию как структурное подразделение Сил обороны, подчиненное командующему вооруженными силами, осуществляющее полицейские функции во всех подразделениях вооруженных сил. Военная полиция обладает статусом юридического лица, имеет свой бюджет, боевое знамя, закрепленное иму-

¹¹ См.: *Борисов М.* Зарубежное военное обозрение. 2011. № 12. С. 35.

¹² URL: <http://www.jewsportal.ru/army/voennaya-politciya-izrailskoy-armii> (дата обращения: 22.02.2014).

чество. Задачи военной полиции Латвии определены в Законе «О Силах обороны», во многом они сходны с задачами военной полиции европейских государств. Подразделения военной полиции Латвии предназначены для функционирования как на территории собственного государства, так и за границей. В частности, с 2007 г. рота военной полиции включена в состав сил быстрого реагирования НАТО.

В Литве правовое положение военной полиции регламентируется Законом «О военной полиции». Литовская военная полиция осуществляет правоохранительные функции, направленные на поддержание дисциплины и порядка в вооруженных силах, сохранность военного имущества, безопасность военных объектов. В 2011 г. функции военной полиции были расширены на основании предложения Комитета по национальной безопасности и обороне. К новым обязанностям военной полиции, в частности, было отнесено: сопровождение военных грузов зарубежных стран на территории Литвы, осуществление фельдъегерских функций, конвойные функции¹³.

Военная полиция Республики Казахстан была создана в 1997 г. и действует в настоящее время на основании Закона «Об органах военной полиции». В соответствии со ст. 1 указанного Закона военная полиция – это специальные воинские подразделения, входящие в состав вооруженных сил страны, органов национальной безопасности, а также внутренних войск. Концепция функционирования военной полиции основывается на разделении функций в мирное и военное время, соответственно выделяются правоохранительная и войсковая составляющие ее деятельности. Задачи военной полиции определены ст. 5 Закона «Об органах военной полиции»¹⁴:

- обеспечение правопорядка в подконтрольных организациях;
- профилактические мероприятия;
- дознание в пределах компетенции;
- розыск и задержание военнослужащих в случаях, установленных законом;
- обеспечение безопасности дорожного движения военных транспортных средств;
- административные аресты военнослужащих;
- дознание по преступлениям в предусмотренных законом случаях;
- производство по делам, связанным с правонарушениями, совершенными сотрудниками специальных государственных органов в области дорожного движения.

Таким образом, анализ практики организации военной полиции в приведенных выше государствах позволяет сформулировать следующие выводы:

- подразделения военной полиции являются воинскими формированиями, входящими в структуру вооруженных сил;
- указанные формирования непосредственно находятся в подчинении у военного командования, но подконтрольны (в отдельных государствах) министерству юстиции и другим государственным органам;

¹³ URL: http://news.tts.lt/Sportas/ru/Litva_i_strani_baltii/12539-Voennaja_policija_Litvy_budet_moshhnee_grazhdanskooj.htm (дата обращения: 28.02.2014).

¹⁴ URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30005042 (дата обращения: 28.02.2014).

- военная полиция выполняет идентичные функции, не отражающие национальной специфики, но имеющие особенности в мирное и военное время;
- главная функция военной полиции – это обеспечение законности и правопорядка на подконтрольных территориях и в подведомственных организациях, что позволяет классифицировать ее как правоохранительный орган;
- во всех государствах функциональная деятельность военной полиции складывается из двух составляющих: военной и полицейской, что требует специфического подхода к вопросу о подготовке кадров;
- профессиональная подготовка военных полицейских осуществляется с учетом специфики предстоящей службы и включает военное обучение, а также правоохранительную подготовку, направленную на формирование навыков полицейской работы и основ правовых знаний;
- деятельность военной полиции регламентируется как комплексными нормативными актами (например, закон «О силах самообороны» в Японии, закон «О Силах обороны» в Латвии), так и специальными актами (Закон «О военной полиции» в Литве, «Положение о военной полиции Латвийской Республики»).

В России институт военной полиции известен еще с дореволюционных времен. В XVIII в. функции военной полиции в армии императора Павла I выполняли кавалеристы Борисоглебского драгунского полка, переименованного в жандармский полк. В дальнейшем военно-полицейские функции осуществлялись Отдельным корпусом жандармов (политической полицией). До 1880 г. Отдельный корпус жандармов находился в структуре военного ведомства, а затем был передан в подчинение Министерства внутренних дел. Наряду с функциями политической полиции указанное подразделение надзидало за дисциплиной и порядком в воинских частях, уделяя особое внимание выявлению случаев антиимператорских настроений, выполняло конвойные функции. Отдельный корпус жандармов функционировал до 1917 г.

Длительный период в России отсутствовала военная полиция, и функции поддержания правопорядка, а также противодействия преступности в вооруженных силах осуществлялись в разной степени военными комендатурами, военной прокуратурой, органами внутренних дел.

В настоящее время процесс формирования военной полиции в Российской Федерации находится в начальной стадии. Как уже отмечалось выше, в 2011 г. идея создания военной полиции в Российской Федерации нашла конкретное воплощение посредством образования в структуре Министерства обороны Главного управления военной полиции, координирующего деятельность региональных управлений военной полиции по Западному, Южному, Центральному и Восточному военным округам, территориальных военных автоинспекций и военных комендатур.

На Главное управление военной полиции и подчиненные ему структуры возлагаются задачи обеспечения правопорядка и служебной дисциплины в армии, контрольно-надзорных функций в области эксплуатации автотранспорта военнослужащими, безопасности передвижения военных частей, охраны военного имущества.

Особые требования устанавливаются при отборе кандидатов для службы в военной полиции. Кроме пригодности к военной службе и возрастного ценза введены также критерии применительно к росту претендента, его про-

фессиональной пригодности, стрессоустойчивости, спортивным разрядам. К сожалению, не все из указанных критериев являются обязательными при поступлении на службу в полицию.

Вместе с тем создание новой военизированной структуры в вооруженных силах способствовало возникновению активной дискуссии по вопросам организации ее деятельности. Прежде всего, с момента обнародования идеи о необходимости создания военной полиции дискуссионным являлся вопрос о ведомственном подчинении создаваемого органа, иными словами, кому должна подчиняться военная полиция. Специалисты высказывали мысли о необходимости создания «автономного правоохранительного органа»¹⁵, поскольку дисциплинарная подчиненность, по их мнению, не позволит военным полицейским объективно и законно выполнять возложенные на них правоохранительные функции. Однако нормативно данный вопрос был решен в пользу ведомственного подчинения военной полиции Министерству обороны, что соответствует международной практике.

Следующий дискуссионный вопрос касается нормативного регулирования деятельности военной полиции, а именно: должен ли это быть закон или подзаконный акт. Задача создания военной полиции была поставлена в Федеральной программе Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью на 1994–1995 гг., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24 мая 1994 г. № 1016¹⁶. В документе Министерству обороны России совместно с Министерством внутренних дел России поручалось создать военную полицию в Вооруженных силах. В 2000 г. в Государственную Думу был представлен законопроект «О военной полиции Российской Федерации», однако до настоящего времени названный закон не принят. В связи с этим в средствах массовой информации высказываются мнения об отсутствии необходимости правового регулирования деятельности военной полиции на уровне закона, поскольку она не является федеральным органом исполнительной власти¹⁷. Несмотря на то что военная полиция в нашей стране существует уже более двух лет, а также созданы и функционируют управленческие органы этого подразделения, правовая основа ее деятельности находится в стадии формирования. Давно ожидаемым нормативным актом в данной ситуации стал принятый 3 февраля 2014 г. Федеральный закон № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных сил Российской Федерации»¹⁸. Указанный Закон представляет собой комплексный нормативный акт, которым внесены изменения в 14 нормативных правовых актов. Федеральный закон от 3 февраля 2014 г. № 7-ФЗ в обобщенном виде определил назначение военной полиции, ее правовое положение. Так, в соответствии со ст. 4 Федерального закона от 3 февраля 2014 г. № 7-ФЗ Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» дополнен ст. 25¹, закрепляющей, что военная полиция предназначена для

¹⁵ Волчок В. Г. К вопросу о создании военной полиции : военная полиция в зарубежных государствах и проблемы ее создания в России // За права военнослужащих. 2006. № 3.

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 5. Ст. 403.

¹⁷ Рос. газета. 2014. 16 янв.

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6. Ст. 558.

защиты военнослужащих, гражданского персонала, лиц, находящихся на военных сборах, обеспечения законности, дисциплины, безопасности дорожного движения, охраны военного имущества, противодействия преступности. В то же время п. 2 рассматриваемой статьи имеет бланкетный характер, так как отсылает к иным нормативным актам, определяющим «основные направления деятельности, функции и полномочия военной полиции». Таким образом, конкретные функции и полномочия военной полиции еще предстоит сформулировать во вновь принятых нормативных актах. В частности, в настоящее время разрабатывается проект устава службы военной полиции. В связи с этим хочется надеяться, что это будет разумный компромиссный вариант, грамотно и юридически согласованно объединяющий положения уже действующих нормативных актов о правоохранительных органах.

Важным моментом в связи с учреждением нового правоохранительного органа остается вопрос о разграничении компетенции с существующими органами. Например, в системе органов внутренних дел существует мнение, что розыском уклонистов от армии должна заниматься военная полиция¹⁹.

Одним из наиболее важных вопросов в процессе формирования военной полиции Вооруженных сил является ее кадровое обеспечение, без которого невозможна эффективная правоохранительная деятельность. В Федеральной программе Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью на 1994–1995 гг. задача подготовки кадров для военной полиции была возложена на Министерство внутренних дел России и Министерство обороны посредством «организации на базе учебных заведений МВД подготовки сотрудников военной полиции Вооруженных сил». Представляется, что в данном случае целесообразно использовать обширный зарубежный опыт подготовки военных полицейских в учебных заведениях МВД, поскольку, несмотря на статус военнослужащего, служба военного полицейского, прежде всего, связана с полицейской деятельностью.

¹⁹ URL: <http://rosvoenpens.ru/разное/ловить-уклонистов-от-армии-должна-вое/> (дата обращения: 28.02.2014).

Воронежский институт МВД России

132

*Матвеев С. П., доктор юридических наук, доцент, начальник кафедры гражданского, трудового и финансового права
E-mail: ser35031333@yandex.ru
Тел.: 8(473) 200-53-00*

Voronezh Institute of Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

*Matveev S. P., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Civil, Labour and Financial Law Department
E-mail: ser35031333@yandex.ru
Tel.: 8(473) 200-53-00*