УГОЛОВНО-ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ НАРОДНОГО ДРУЖИННИКА

И ВНЕШТАТНОГО СОТРУДНИКА ПОЛИЦИИ

В научной статье обосновывается мнение о необходимости признания в уголовном праве народного дружинника и внештатного сотрудника полиции лицами, осуществляющими функции представителя власти.

Ключевые слова: народный дружинник, внештатный сотрудник полиции, представитель власти, должностное лицо, функции должностного лица.

**Федеральный** [**закон**](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A4F7A8B909639E1E404637CE3FT004M) **от 2 апреля 2014 г. N 44-ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка" (далее - ФЗ N 44) наряду с другими нормативными правовыми актами создает правовую основу содействия граждан органам государственной власти Российской Федерации в охране общественного порядка.**

Эту деятельность могут осуществлять, в частности, внештатный сотрудник полиции - гражданин РФ, привлекаемый полицией с его согласия к внештатному сотрудничеству ([п. 3 ст. 2](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A4F7A8B909639E1E404637CE3F04E6701EBF1EF9A457798BTD01M) ФЗ N 44), и народный дружинник - гражданин РФ, являющийся членом народной дружины и принимающий в ее составе участие в охране общественного порядка ([п. 6 ст. 2](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A4F7A8B909639E1E404637CE3F04E6701EBF1EF9A457798BTD0EM) ФЗ N 44). Так, в МО «Свердловское городское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области, создана «Свердловская народная дружина», в количестве 14 человек.

В связи с этим законодатель, не закрепляя исчерпывающего перечня полномочий указанных представителей общественности, наделяет их при участии в охране общественного порядка правом, например: 1) требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния; 2) принимать меры по охране места происшествия, а также по обеспечению сохранности вещественных доказательств совершения правонарушения с последующей передачей их сотрудникам полиции; 3) оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A7F0AEBB04649E1E404637CE3FT004M) от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции" обязанностей в сфере охраны общественного порядка ([ч. 5 ст. 10](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A4F7A8B909639E1E404637CE3F04E6701EBF1EF9A4577983TD07M), [ч. 1 ст. 17](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A4F7A8B909639E1E404637CE3F04E6701EBF1EF9A4577882TD06M) ФЗ N 44). Народные дружинники могут применять физическую силу в случаях и порядке, которые предусмотрены [ФЗ](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A4F7A8B909639E1E404637CE3FT004M) N 44 ([п. 4 ч. 1 ст. 17](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A4F7A8B909639E1E404637CE3F04E6701EBF1EF9A4577882TD02M), [ст. 19](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A4F7A8B909639E1E404637CE3F04E6701EBF1EF9A4577883TD0FM) ФЗ N 44).

Интересно отметить, что в соответствии с [п. 22](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E882EA4BAB7174A4F7A8BB0B30C91C111339CB3754AE6050FA13F8A45ET70DM) действовавшего до 17 июля 1995 г. Примерного положения о добровольных народных дружинах по охране общественного порядка народный дружинник кроме указанных полномочий имел право, в частности: составлять в отсутствие работников милиции или иных уполномоченных на это лиц протокол в случаях злостного нарушения общественного порядка или причинения правонарушением имущественного или иного ущерба гражданину, предприятию, учреждению, организации с последующей передачей протокола начальнику штаба (командиру) дружины; требовать от нарушителей общественного порядка предъявления паспорта или других документов, удостоверяющих личность, в случаях, когда установление личности необходимо для выяснения обстоятельств совершения правонарушения или причастности к нему <1>. Конечно, это однозначно позволяло относить его к лицам, исполняющим функции представителя власти.

--------------------------------

<1> Одобрено [Постановлением](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E882EA4BAB7174A4F7A8BB0B30C91C111339TC0BM) ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 мая 1974 г. N 379 "О дальнейшем совершенствовании деятельности добровольных народных дружин" // Библиотека нормативно-правовых актов СССР. URL: http://www.libussr.ru/doc\_ussr/usr\_8325.htm (дата обращения: 15.01.2017).

В [ч. 1 ст. 25](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A4F7A8B909639E1E404637CE3F04E6701EBF1EF9A4577B88TD00M) ФЗ N 44 подчеркивается, что народные дружинники и внештатные сотрудники полиции при исполнении обязанностей народного дружинника или внештатного сотрудника полиции находятся под защитой государства. Их законные требования о прекращении противоправных действий обязательны для исполнения всеми гражданами и должностными лицами. С учетом этого в [ст. 19.35](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A7F0AEB100609E1E404637CE3F04E6701EBF1EFDA75FT70FM) КоАП РФ предусмотрено наказание за воспрепятствование осуществляемой на законном основании деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника полиции в связи с их участием в охране общественного порядка либо невыполнение их законных требований о прекращении противоправных действий.

В свою очередь, в соответствии с [ч. 7 ст. 10](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A4F7A8B909639E1E404637CE3F04E6701EBF1EF9A457788ATD05M) и [ст. 20](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A4F7A8B909639E1E404637CE3F04E6701EBF1EF9A4577B8ATD01M) ФЗ N 44 за противоправные действия внештатные сотрудники полиции и народные дружинники несут ответственность, установленную законодательством РФ. [Статьей 19.36](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A7F0AEB100609E1E404637CE3F04E6701EBF1EFDA75FT700M) КоАП предусмотрена ответственность за совершение народным дружинником или внештатным сотрудником полиции, участвующими в охране общественного порядка, действий, повлекших нарушение или незаконное ограничение прав и законных интересов граждан или организаций, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния.

При наличии признаков преступления в деяниях рассматриваемых субъектов должна наступать уголовная ответственность (например, при нарушении народным дружинником запрета на применение физической силы для пресечения правонарушений в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен, за исключением случаев совершения указанными лицами вооруженного либо группового нападения, [ч. 7 ст. 19](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A4F7A8B909639E1E404637CE3F04E6701EBF1EF9A4577B8ATD02M) ФЗ N 44).

На наш взгляд, анализ приведенных правовых норм позволяет сделать вывод о том, что названные субъекты фактически осуществляют функции представителя власти (их законные требования о прекращении противоправных действий обязательны для исполнения всеми гражданами и должностными лицами; за невыполнение этих требований предусмотрена административная ответственность), но юридически не обладают таким статусом в уголовном праве. Представитель власти - это должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, а также иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости ([примечание к ст. 318](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A7F0AEB100629E1E404637CE3F04E6701EBF1EF9A455798FTD0EM) УК). Народные дружинники не могут быть признаны должностными лицами, поскольку входят в состав общественного объединения. В [п. 6](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A4F6A0B104659E1E404637CE3F04E6701EBF1EF9A4577989TD05M) Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции подчеркивается, что они не являются должностными лицами органов внутренних дел РФ <2>.

--------------------------------

<2> См.: [Приказ](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A4F6A0B104659E1E404637CE3FT004M) МВД России от 10 января 2012 г. N 8 "Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции".

Важно отметить, что в УК РСФСР 1960 г. деятельность народных дружинников по охране общественного порядка по существу приравнивалась к аналогичной службе сотрудников милиции, вследствие чего предусматривалась одинаковая ответственность за сопротивление им [(ст. 191.1)](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174ADF7ABBF0B30C91C111339CB3754AE6050FA13F9A750T709M) или посягательство на их жизнь [(ст. 191.2)](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174ADF7ABBF0B30C91C111339CB3754AE6050FA13F9A750T70FM). Кроме того, Пленум Верховного Суда СССР разъяснял, что субъектом должностного преступления могут быть лица, которые выполняют соответствующие функции, возложенные на них правомочными на то органами, в частности члены добровольных народных дружин <3>.

--------------------------------

<3> См.: [Пункт 3](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A7F9A9B9026DC314481F3BCC380BB96719F612F8A45778T809M) Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 30 марта 1990 г. N 4 "О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге" // Бюллетень Верховного Суда СССР. 1990. N 3.

18 января 2017 г. ГД ФС РФ был отклонен [законопроект](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E897EB54AB7174A4F0A0BE04629E1E404637CE3FT004M), в котором предлагалось дополнить [ст. 317](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A7F0AEB100629E1E404637CE3F04E6701EBF1EF9A455798FTD06M) УК наказанием за посягательство на жизнь народного дружинника, внештатного сотрудника полиции, члена казачьего общества <4>. По мнению его разработчиков, в [примечании к ст. 318](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A7F0AEB100629E1E404637CE3F04E6701EBF1EF9A455798FTD0EM) УК следовало указать, что представителем власти "признается должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, народный дружинник, внештатный сотрудник полиции, член казачьего общества..." (далее по тексту нормы).

--------------------------------

<4> [Законопроект](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E897EB54AB7174A4F0A0BE04629E1E404637CE3FT004M) N 537073-6 "О внесении изменений в статьи 317 и 318 Уголовного кодекса Российской Федерации". URL: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=537073-6&02 (дата обращения: 02.01.2017).

Конечно, приведенная законодательная инициатива в изложенном виде была спорной. В [УК](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A7F0AEB100629E1E404637CE3FT004M) функции представителя власти неразрывно связаны с понятием должностного лица, их дефиниция - составная часть законодательного определения последнего. Если в [примечании к ст. 318](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A7F0AEB100629E1E404637CE3F04E6701EBF1EF9A455798FTD0EM) УК перечислить рассматриваемых представителей общественности наряду с должностными лицами различных органов, то такое толкование будет противоречить [примечанию 1 к ст. 285](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A7F0AEB100629E1E404637CE3F04E6701EBF1EF9AC51T70EM) УК, поскольку, например, народный дружинник не осуществляет свои полномочия в организациях, являющихся местом служебной деятельности должностного лица. Указание на членов казачьих обществ выглядит лишним, ибо по ФЗ N 44 они могут привлекаться к охране общественного порядка в качестве членов народных дружин [(ст. 23)](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A4F7A8B909639E1E404637CE3F04E6701EBF1EF9A4577B8BTD02M).

Думается, целесообразно изложить [примечание 1 к ст. 285](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A7F0AEB100629E1E404637CE3F04E6701EBF1EF9AC51T70EM) УК следующим образом: "Должностными лицами в статьях настоящего [Кодекса](consultantplus://offline/ref=C5196761A200CC3B84E88BF849AB7174A7F0AEB100629E1E404637CE3FT004M) признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации либо осуществляющие в них функции представителя власти, а равно народный дружинник, внештатный сотрудник полиции, наделенные на основании действующего законодательства полномочиями по охране общественного порядка и противодействию правонарушениям во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления".

Это, с одной стороны, позволит подчеркнуть особый правовой статус указанных представителей общественности, наделенных властными полномочиями, тем самым повысив гарантии их защищенности. С другой стороны, такая норма, усиливая ответственность названных субъектов, будет в большей мере способствовать соблюдению ими законности при осуществлении деятельности по охране общественного порядка и противодействию правонарушениям.