

**Номинация «Дознание и административная практика  
в Федеральной службе судебных приставов»  
(1-е место)**

**Проблемы процессуального положения начальника органа дознания  
и дознавателя в Федеральной службе судебных приставов<sup>1</sup>**



**А.В. ЗЕМСКОВА,**  
студентка 3-го курса  
Средне-Волжского института (филиала)  
Всероссийского государственного университета  
юстиции (РПА Минюста России) в г. Саранске

Научный руководитель:  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры уголовного права и процесса  
**В.В. Шигуров**

**Введение**

Выбор темы конкурсной работы обусловлен важностью процессуальной деятельности, осуществляемой должностными лицами органа дознания Федеральной службы судебных приставов. ФССП России наряду с другими органами, указанными в ч. 1 ст. 40 УПК РФ, наделена полномочиями по осуществлению расследования в форме дознания тех преступлений, которые непосредственно связаны с основной деятельностью Службы. В ее структуре образованы подразделения дознания на федеральном уровне, а также в территориальных органах<sup>2</sup>. Отделы организации дознания территориальных органов ФССП России в субъектах Федерации осуществляют расследование в форме дознания по строго определенному п. 4 ч. 3 ст. 151 УПК РФ перечню преступлений. В центральном аппарате ФССП России действует Управление организации дознания, специалисты кото-

рого осуществляют организацию, координацию и контроль за производством дознания территориальными органами ФССП России<sup>3</sup>.

Следует отметить новизну норм, регулирующих процессуальный статус органа дознания ФССП России.

Приняв во внимание многочисленные рекомендации ученых и практиков<sup>4</sup>, законодатель Федеральным законом от 30.12.2015 № 440-ФЗ<sup>5</sup> (далее — Закон № 440-ФЗ) дополнил УПК РФ специальной статьей о начальнике органа дознания (ст. 40.2), а также внес многочисленные изменения в положения о правовом статусе дознавателя. В частности, было переформулировано понятие начальника органа дознания (ст. 5 УПК РФ).

Тем не менее уголовно-процессуальные нормы, регулирующие правовое положение должностных лиц органа дознания ФССП России, остаются объектом кри-

<sup>1</sup> Работа публикуется с сокращениями.

<sup>2</sup> Об организации дознания в Федеральной службе судебных приставов: приказ ФССП России от 10.04.2015 № 232 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Об утверждении Положения об Управлении организации дознания Федеральной службы судебных приставов: приказ ФССП России от 24.06.2013 № 218 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См.: Малышева О.А. К вопросу об уголовно-процессуальном статусе дознания // Российский судья. 2004. № 5. С. 25—28; Левинова Т.А. Начальник органа дознания в зеркале организационно-практических проблем // Российская юстиция. 2014. № 5. С. 22—25; Одинцов В.Н., Образцов А.В. Проблемы определения уголовно-процессуальных полномочий начальника органа дознания и дознавателя в уголовном судопроизводстве России // Российский следователь. 2009. № 15. С. 25—28.

<sup>5</sup> О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя: федер. закон от 30.12.2015 № 440-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. I). Ст. 60.

тики ученых и практиков<sup>1</sup>. В частности, отмечается неопределенность законодательства по вопросам о том, какие конкретно должностные лица наделены соответствующими полномочиями и могут ли эти полномочия делегироваться другим должностным лицам.

Таким образом, изучение проблем процессуального положения начальника органа дознания и дознавателя в ФССП России является актуальной задачей современной уголовно-процессуальной науки.

Цель работы — изучение теоретических и практических проблем процессуального положения начальника органа дознания и дознавателя в ФССП России; разработка научно обоснованных способов их решения.

#### **Проблемы процессуального статуса начальника органа дознания ФССП России**

В соответствии с п. 17 ст. 5 УПК РФ начальником органа дознания является должностное лицо, которое возглавляет соответствующий орган дознания, а также его заместитель. Данное определение введено с 10 января 2016 г. Законом № 440-ФЗ.

Необходимость дополнения уголовно-процессуального законодательства нормами, раскрывающими понятие и правовой статус начальника органа дознания, уже давно обосновывалась в научной литературе. Многие ученые обращали внимание на то, что данное должностное лицо играет важную роль в проведении дознания, наделено процессуальными функциями и полномочиями, закрепленными в различных статьях УПК РФ, но при этом в разделе 2 УПК РФ отсутствует специальная статья, раскрывающая понятие и полномочия этого участника уголовного процесса<sup>2</sup>.

Новое содержание понятия начальника органа дознания (п. 17 ст. 5 УПК РФ) соответствует сложившемуся в научной литературе и в практике подходу, в соответствии с которым именно руководитель обладает полномочиями того органа, который он возглавляет, т. е. его правовое положение производно от правового положения возглавляемого им органа власти<sup>3</sup>.

Вместе с тем рассматриваемое определение не дает точный ответ на вопрос о том, кто должен выполнять функции органа дознания и осуществлять процессуальный (ведомственный) контроль.

В ФССП России круг должностных лиц, выполняющих полномочия начальников органов дознания, был утвержден приказом от 06.12.2015 № 677, в соответствии с которым:

— в центральном аппарате ФССП России обязанности начальника органа дознания возложены на заместителя директора ФССП России — заместителя главного судебного пристава России, координирующего деятельность Управления организации дознания и административной практики и курирующего организацию работы по производству дознания в ФССП России;

— в территориальных органах ФССП России обязанности начальника органа дознания исполняют руководители территориальных органов — главные судебные приставы субъектов Федерации, их заместители, координирующие деятельность отделов организации дознания и административной практики и курирующие организацию работы по производству дознания в территориальных органах ФССП России;

— в структурных подразделениях территориальных органов ФССП России обязанности начальника органа дознания

<sup>1</sup> См.: Тютин Н.В. Полномочия начальника органа дознания в системе Федеральной службы судебных приставов // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2013. № 5(43). С. 237—240; Виниченко А.М. Организационно-правовая модель процессуальной деятельности органов дознания Федеральной службы судебных приставов // Вестник Российской правовой академии. 2011. № 4. С. 49—51.

<sup>2</sup> Гладышева О.В. Справедливость и законность в уголовном судопроизводстве Российской Федерации: моногр. — Краснодар, 2008. С. 267—268; Семенов В.А., Науменко О.А. Проблемы совершенствования дознания как формы предварительного расследования // Общество и право. 2011. № 4. С. 258.

<sup>3</sup> Белкин А.Р. УПК РФ: конструктивная критика и возможные улучшения. Ч. 2: Уголовное преследование. Участники уголовного судопроизводства. — М., 2010. С. 44.

возложены на начальников отделов судебных приставов — старших судебных приставов, их заместителей, координирующих организацию работы по производству дознания, либо лиц, исполняющих их обязанности<sup>1</sup>.

Рассмотрим ряд конкретных процессуальных проблем, требующих законодательных изменений.

1. Одной из гарантий выполнения начальником органа дознания своих обязанностей в соответствии с требованиями закона является институт отвода. Перечень оснований для отвода данного руководителя регулируется ст. 61 УПК РФ, порядок принятия решения об отводе — ст. 67 УПК РФ. Обращает на себя внимание различие в институте отвода начальника органа дознания и руководителя следственного органа: первый отводится решением прокурора, второй — решением вышестоящего руководителя следственного органа. Несмотря на все достоинства внешнего (прокурорского), а следовательно, более объективного контроля при решении данного вопроса, отметим, что применительно к руководителю следственного органа и следователю позиция законодателя представляется более логичной.

Решение о том, кто должен осуществлять уголовно-процессуальные полномочия по конкретному делу, относится к числу управленческих. При его принятии руководитель учитывает квалификацию, опыт работы, загруженность конкретного подчиненного и другие обстоятельства. Наличие оснований для отвода данного лица принципиально ничем не отличается от других обстоятельств, которые учитывает руководитель при передаче уголовного дела конкретному дознавателю. При распределении уголовных дел между следователями и дознавателями вопрос о возможном наличии обстоятельств, препятствующих принятию данных дел к производству, ставится и решается. Таким образом, когда законодатель поручил

прокурору решать вопрос об отводе дознавателя, начальника органа дознания и начальника подразделения дознания, он фактически без достаточного основания нарушил нормальную логику взаимодействия должностных лиц, осуществляющих расследование, и надзирающего за законностью прокурора. В соответствии с данной логикой сначала должностным лицом должно быть принято процессуальное решение, а потом у заинтересованных лиц появляется право обратиться к прокурору с жалобой, и прокурор вправе вмешаться в деятельность должностных лиц в целях обеспечения требований закона, защиты нарушенных прав, когда имеются данные о нарушении ими закона. Но в соответствии с рассматриваемой нормой закона вопрос об отводе начальника органа дознания, дознавателя не решается на уровне правоохранительного органа, а сразу передается на уровень надзирающего субъекта.

На наш взгляд, в целях повышения эффективности правового регулирования процедуры разрешения отвода должностных лиц органа дознания необходимо по аналогии с органами предварительного следствия передать полномочия по разрешению отвода должностных лиц органов дознания их вышестоящим руководителям (начальникам подразделений дознания и органов дознания); за прокурором же сохранить право надзора за законностью данных решений в порядке, предусмотренном ст. 124 УПК РФ.

2. К числу дискуссионных можно отнести вопрос о возможности начальника органа дознания лично осуществлять дознание. Например, В.О. Белоносов, опираясь на положение ч. 2 ст. 40.2 УПК РФ, делает вывод о том, что начальник органа дознания обладает теми же правами, что и начальник подразделения дознания<sup>2</sup>, а это значит, что в соответствии с ч. 2 ст. 40.1 УПК РФ начальник органа дознания может как принять уголовное дело к своему производству и проводить

<sup>1</sup> О совершенствовании деятельности Федеральной службы судебных приставов по производству предварительного расследования в форме дознания: приказ ФССП России от 06.12.2010 № 677 // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2011. № 3. С. 26.

<sup>2</sup> Белоносов В.О. О современном состоянии уголовно-процессуального законодательства // Мировой судья. 2016. № 9. С. 22.

дознание по нему от начала до конца, утвердить обвинительный акт и направить дело прокурору, так и создать группу дознавателей (ч. 2 ст. 223.2 УПК РФ) и возглавить ее. Об этом же свидетельствуют и формулировки ч. 1 ст. 41, пунктов 7, 17 ст. 5 УПК РФ, которые не исключают возможности осуществления дознания самим начальником органа дознания.

Никаких запретов по этому вопросу уголовно-процессуальное законодательство не содержит. Напротив, закон допускает аналогичные полномочия руководителя следственного органа (п. 1 ч. 1 ст. 39 УПК РФ).

С другой стороны, в перечне полномочий начальника органа дознания отсутствует конкретное право принимать возбужденное уголовное дело к своему производству. Часть 2 ст. 40.2 УПК РФ наделяет начальника органа дознания полномочиями начальника подразделения дознания лишь по отношению к дознавателям, уполномоченным им осуществлять дознание. Буквальное толкование данной формулировки означает, что, исходя из нормы ст. 40.1 УПК РФ, на начальника органа дознания распространяются лишь права, которые могут быть применены к дознавателю, уполномоченному им на осуществление дознания. Права лично осуществлять дознание начальник органа дознания не имеет.

Таким образом, в зависимости от способа толкования закона можно прийти к разным выводам по рассматриваемому вопросу. Ситуация, допускающая двойное толкование закона, является недостатком правового регулирования правового статуса начальника органа дознания.

На наш взгляд, несмотря на то что для начальника органа дознания данный вид деятельности не является основным, он должен, по аналогии с руководителем следственного органа, обладать полномочием лично осуществлять (полностью или на каком-то этапе) дознание.

Для устранения данного пробела в законе необходимо включить в ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ пункт, предусматривающий

полномочия начальника органа дознания по принятию уголовного дела к своему производству и производству дознания в полном объеме. При этом начальник органа дознания должен обладать полномочиями дознавателя, а в ситуации, когда дознание проводится группой дознавателей, — полномочиями руководителя группы дознавателей.

3. Важным полномочием начальника является передача дела от одного дознавателя другому с указанием оснований такой передачи (ч. 2 ст. 40.2, п. 2 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ).

Анализ практики показал, что основания для такой передачи могут носить как процессуальный, так и организационный характер. В частности, процессуальными основаниями, как правило, являются:

- взятие дознавателем самоотвода;
- принятие прокурором в соответствии с пунктами 9, 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ решения об отводе дознавателя или отстранении дознавателя от производства расследования.

Организационными основаниями, как правило, являются:

- увольнение дознавателя с должности или переход его на другую работу;
- перегруженность дознавателя другими делами;
- болезнь, отпуск дознавателя и иные обстоятельства, которые освобождают его от выполнения работ по должности;
- недостаточная квалификация дознавателя для проведения дознания по данной категории уголовных дел.

По мнению А.В. Смирнова, К.Б. Калиновского, начальник органа дознания, как и начальник подразделения дознания, не вправе передавать дело от одного дознавателя другому в связи с нарушением дознавателем норм уголовно-процессуального законодательства<sup>1</sup>. Эта позиция обосновывается тем, что в соответствии с п. 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ полномочия по отстранению дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ, предоставлены прокурору. Ученые счита-

<sup>1</sup> Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. А.В. Смирнова // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ют, что вышеуказанная норма должна толковаться как разрешающая только прокурору реагировать на нарушение дознавателем уголовно-процессуальных норм путем отстранения его от проведения расследования.

Мы не можем согласиться с данной позицией. Во-первых, в законе нет слова «только», а значит, наряду с прокурором аналогичными правами могут наделяться и иные должностные лица, тем более что в уголовном процессе кроме прокурорского надзора есть и иные формы контроля за деятельностью дознавателя, в том числе процессуальный контроль, осуществляемый начальником органа дознания. Во-вторых, п. 2 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ не содержит какого-либо перечня оснований для изъятия дела у дознавателя и передачи его другому дознавателю.

В соответствии с ч. 2 ст. 40.2 УПК РФ данным полномочием может воспользоваться и начальник органа дознания. Следовательно, у него нет ограничений по видам оснований для передачи дела от одного дознавателя другому. Закон обязывает названных руководителей лишь указать, что стало основанием для передачи полномочий.

4. Полномочия начальника органа дознания нуждаются в дополнении. Так, несмотря на многочисленные публикации по данному вопросу<sup>1</sup>, до сих пор не нашло закрепления в законе право руководителя отменять незаконные или необоснованные решения дознавателя. Для сравнения: аналогичное право прокурора закреплено в п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Отсутствие такого права у начальника органа дознания нельзя обосновать процессуальной самостоятельностью дознавателя, поскольку у начальника есть множество полномочий, позволяющих заставить дознавателя принять то или иное ре-

шение, например, дать ему указания, изъять уголовное дело. В связи с этим отсутствие полномочия по отмене незаконных или необоснованных постановлений дознавателя является очевидным пробелом в уголовно-процессуальном законодательстве, который, по-видимому, предлагается восполнять внепроцессуальными средствами.

В научной литературе есть множество критических замечаний по данному вопросу. Например, Н.В. Тютиня верно пишет, что имеющиеся у начальника органа дознания полномочия (изъять уголовное дело у нарушающего закон дознавателя и передать другому с указанием оснований передачи; инициировать привлечение дознавателя, нарушающего закон, к дисциплинарной или какой-либо иной соответствующей виду нарушения закона ответственности и др.) направлены на предупреждение в будущем нарушений закона. Однако они не столь эффективны при устранении выявленных нарушений закона и восстановлении прав и законных интересов участников процесса<sup>2</sup>.

В.М. Быков считает, что, поскольку ведомственный контроль, наряду с судебным контролем и прокурорским надзором, является институтом, позволяющим обеспечить законность при производстве дознания, начальник органа дознания, как и начальник подразделения дознания, должны иметь полномочия по устранению выявленных в ходе такого контроля нарушений закона со стороны дознавателя<sup>3</sup>.

Аналогичную позицию занимают Т.В. Валькова и К.Н. Емельянов: руководители органа дознания — начальник органа дознания и начальник подразделения дознания — должны самостоятельно вмешиваться, предотвращать и устранять нарушения дознавателем закона путем

<sup>1</sup> См., например: Душанкина М.В. Проблемы определения полномочий начальника подразделения дознания органов внутренних дел // Право и жизнь. 2010. № 5. С. 23; Александров А.С., Круглов И.В. Правовое положение начальника подразделения дознания в уголовном судопроизводстве // Российский следователь. 2007. № 17. С. 5; Гладышева О.В. Полномочия начальника органа дознания и начальника подразделения дознания в досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Общество и право. 2012. № 5. С. 167.

<sup>2</sup> Тютиня Н.В. Полномочия начальника органа дознания в системе Федеральной службы судебных приставов // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2013. Вып. 5. С. 74.

<sup>3</sup> Быков В.М. Начальник органа дознания как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения // Следователь. 2009. № 3. С. 38.

отмены его незаконных и необоснованных решений<sup>1</sup>.

С учетом изложенного предлагаем дополнить ч.1 ст. 40.2 УПК РФ пунктом 10.1 следующего содержания:

*«отменять по уголовным делам, находящимся в производстве органа дознания, незаконные и (или) необоснованные постановления начальника подразделения дознания и дознавателя».*

Поскольку аналогичным правом (по отношению к дознавателю) должен обладать начальник подразделения дознания, предлагаем п. 3 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ изложить в следующей редакции: *«отменять незаконные и (или) необоснованные постановления дознавателя».*

5. Необходимы также законодательные изменения, связанные с полномочиями начальника органа дознания по контролю за следственными и процессуальными действиями, требующими судебного решения. В соответствии со ст. 29 УПК РФ к числу таких процессуальных действий относятся: избрание мер пресечения (заключение под стражу, домашний арест, залог), ряд следственных действий (обыск и выемка в жилище, осмотр без согласия проживающих, контроль и запись телефонных переговоров и др.). Если дознаватель усматривает основания для проведения вышеуказанных действий, до обращения в суд он должен обязательно получить разрешение (согласие) на это у прокурора. Для сравнения: в аналогичной ситуации следователь получает согласие руководителя следственного органа.

Поскольку руководители органов предварительного расследования осуществляют процессуальный контроль за действиями своих подчиненных, получается, что следователь должен получить согласие, например, на проведение обыска жилища у двух субъектов (суда, руководителя следственного органа), дознаватель же — у трех (начальника подразделения

дознания (органа дознания), прокурора, суда).

Таким образом, исключая внутриведомственный процессуальный контроль, за вышеуказанными процессуальными решениями следователя ведется контроль одним независимым должностным лицом (судьей), а за решениями дознавателя — двумя (прокурором и судом). Это, очевидно, связано с разной сложностью и общественной опасностью преступлений, расследуемых данными должностными лицами. Получается, что при расследовании дел о тяжких преступлениях, где чаще ограничиваются конституционные права граждан, ведется более строгий и многосубъектный внешний контроль, чем за расследованием преступлений небольшой тяжести, где редко проводятся процессуальные действия, ограничивающие конституционные права человека. Налицо явная недоработка законодателя.

В научной литературе в этой связи предлагается предоставить начальнику органа дознания полномочия по даче согласия дознавателю на обращение с ходатайством в суд. Так, В.М. Быков пишет, что именно начальник органа дознания должен давать согласие дознавателю на избрание (изменение, отмену) меры пресечения в отношении подозреваемого<sup>1</sup>.

О.А. Чукаева считает, что полномочия по даче согласия дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании мер пресечения и проведение указанных в ст. 29 УПК РФ процессуальных действий должны быть переданы начальнику подразделения дознания. Это, по ее мнению, позволит сократить временные издержки и исключить двойной надзор прокурора за проведением дознания<sup>2</sup>.

М.А. Митюкова отмечает, что в практике многих органов дознания уже применяется правило, в соответствии с которым обращения в суд визируются начальником органа дознания<sup>3</sup>. Такая практика

<sup>1</sup> Валькова Т.В., Емельянов К.Н. Указ. раб. С. 13.

<sup>2</sup> Быков В.М. Начальник органа дознания как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения // Следователь. 2009. № 3. С. 38.

<sup>3</sup> Чукаева О.А. К вопросу о расширении процессуальных полномочий начальника подразделения дознания в уголовном судопроизводстве. URL: <http://www.lawecon.ru/zakonodatelstvo/articles/58/1404> (дата обращения: 17.02.2017).

<sup>4</sup> Митюкова М.А. К вопросу о процессуальных полномочиях начальника органа дознания // Сибирский юридический вестник. 2016. № 2. С. 115.

не противоречит закону, поскольку визи-рование документов, приходящих к прокурору и в суд, является доказательством их проверки начальником органа дознания.

Полагаем, необходимо по аналогии с порядком обращения в суд следователя передать начальнику органа дознания полномочия прокурора по даче согласия дознавателю на обращение в суд с ходатайством. Это не уменьшит возможности прокурора по устранению нарушений закона в данной сфере, поскольку в соответствии с требованиями п. 8 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор является обязательным участником судебных заседаний по данным вопросам, следовательно, он сможет ознакомиться с материалами, представляемыми в суд, и при выявлении нарушений закона высказать свою позицию в судебном заседании.

6. Еще одна проблема, также нуждающаяся в законодательном решении, — это отсутствие в законе процессуального порядка принятия начальником органа дознания решения по делу, которое передано ему для утверждения обвинительного акта или обвинительного постановления. Полномочия начальника органа дознания по утверждению данных документов или возвращению уголовного дела дознавателю с письменными указаниями об изменении обвинительного акта (постановления), проведению дополнительного дознания, проведению дознания в общем порядке закреплены в пунктах 9, 10 ч. 1 ст. 40.2, ч. 4 ст. 225, ч. 2 ст. 226.7 УПК РФ. Но закон не раскрывает ни процессуальный порядок совершения данных действий, ни основания для вынесения вышеуказанных решений.

На наш взгляд, важность этого вида контрольной деятельности начальника органа дознания требует ее регламентации по модели регулирования аналогичных действий прокурора по делу, направленному ему для утверждения обвинительного заключения (акта, постановления).

Для этого в УПК РФ необходимо закрепить:

1) основания для возвращения уголовного дела дознавателю:

— односторонность и (или) неполнота произведенного дознания;

— наличие нарушений положений УПК РФ, требующих принятия процессуальных решений (проведения процессуальных действий) по их устранению;

— неправильная квалификация деяния;

2) требования к форме и содержанию процессуального решения начальника орган дознания:

— письменная форма;

— законность, обоснованность, мотивированность процессуального решения.

### **Проблемы правовой регламентации статуса должностных лиц ФССП России, осуществляющих дознание**

Деятельность судебных приставов регулируется рядом нормативных правовых актов, а также методическими рекомендациями и информационными письмами ФССП России, которые формируют достаточно обширную систему источников правового регулирования, лишенную на данный момент единства.

Так, Федеральный закон от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах» (далее — Закон о судебных приставах) до сих пор не отражает полномочия судебных приставов по проведению дознания, несмотря на наличие соответствующих норм в УПК РФ о наделении ФССП России указанными полномочиями. Закон о судебных приставах не только не устанавливает права и обязанности дознавателей службы судебных приставов, но и в целом не предусматривает наличия судебных приставов-дознавателей наравне с судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов и судебными приставами-исполнителями. Тем не менее исполнение законодательства об уголовном судопроизводстве по делам, отнесенным к подследственности ФССП России, Закон о судебных приставах называет одной из основных задач деятельности Службы, но конкретное структурное подразделение, обеспечивающее реализацию данной задачи, не определяет.

В этой связи полагаем целесообразным внести изменения в п. 1 ст. 4 Закона о судебных приставах, а также предусмот-

реть нормы об обязанностях судебных приставов-дознателей.

Данные изменения будут способствовать устранению пробелов в правовом положении судебных приставов и повышению уровня организации взаимосвязанной и согласованной работы всей системы ФССП России. Вместе с тем введение предлагаемых изменений приведет к необходимости предъявления более высоких требований к кадровому составу ФССП России, замещающему должности судебных приставов, осуществляющих дознание, что обусловлено важностью возложенных на них задач.

Следует уделить внимание повышению требований к уровню образования судебных приставов-дознателей. Невысокие требования к уровню образования судебных приставов по ОУПДС выглядят оправданными спецификой их деятельности, в то время как обязательным условием приема на работу судебных приставов-исполнителей должно быть высшее юридическое или экономическое образование: современные условия не позволяют реализовывать их полномочия без глубоких познаний в области юриспруденции<sup>1</sup>. Именно поэтому представляется логичным предъявление более строгих требований к уровню образования судебных приставов, осуществляющих дознание.

В настоящее время органы ФССП России формально не относятся к правоохранительным, хотя и занимаются выявлением и расследованием преступлений. Ужесточение требований, предъявляемых к судебным приставам, осуществляющим дознание, позволит приравнять правовой статус ФССП России к силовым структурам и введет Службу в разряд правоохранительных органов. Требования к судебным приставам-дознателям должны быть аналогичны требованиям, предъявляемым к сотрудникам органов внутренних дел России, сотрудникам входящих в их состав территориальных управлений полиции и иных органов, наделенных

полномочиями по осуществлению оперативно-разыскной деятельности, а также построены на основе следующих критериев:

1) *уровень образования* должен соответствовать занимаемой должности, поэтому судебный пристав-дознатель должен иметь высшее юридическое образование;

2) для эффективного производства дознания судебный пристав-дознатель должен иметь *стаж работы по юридической специальности*, устанавливаемый ведомственным нормативным правовым актом ФССП России;

3) к лицам, осуществляющим производство расследования в форме дознания, должны предъявляться дополнительные требования к *уровню физической подготовки* в целях проведения оперативного расследования и решения вопроса о годности к прохождению государственной гражданской службы в отделе организации дознания в ФССП России.

Полагаем, ФССП России необходимо разработать квалификационные требования к стажу работы и уровню физической подготовки для лиц, замещающих должности судебных приставов-дознателей, и закрепить их в приказе ФССП России «Об утверждении квалификационных требований к судебным приставам-дознателям».

Идентификация признаков совершения преступления и состава конкретного преступления, грамотный сбор доказательной базы предполагают наличие достаточных знаний в области уголовного и уголовно-процессуального законодательства, законодательства об исполнительном производстве. Поэтому на должность судебного пристава-дознателя следует отбирать кандидатов, отвечающих всем названным требованиям в совокупности.

Достижение задач по раскрытию преступления и изобличению виновных, как правило, требует активного взаимодействия дознавателя с должностными ли-

<sup>1</sup> Пунктом 1 ст. 3 Закона о судебных приставах требование о необходимости иметь высшее юридическое или высшее экономическое образование при назначении на должность судебного пристава-исполнителя было введено Федеральным законом от 06.12.2011 № 410-ФЗ, но затем приостановлено до 1 января 2018 г. Федеральным законом от 31.12.2014 № 497-ФЗ (в ред. 30.12.2015) (Примеч. ред.).

цами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность.

Как уже отмечалось, ФССП России не отнесена Федеральным законом от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-разыскной деятельности» к органам, правомочным осуществлять оперативно-разыскные мероприятия. В научной литературе уже давно высказываются мнения о положительном влиянии наделения судебных приставов-исполнителей функциями, позволяющими проводить оперативно-разыскные мероприятия: это позволит повысить раскрываемость преступлений, отнесенных к подследственности ФССП России.

О.С. Зиберова в подтверждение выше-названной точки зрения представляет зарубежные модели построения институтов, аналогичных отечественному институту судебных приставов-дознавателей<sup>1</sup>. Л.А. Григорьева считает, что для решения устоявшихся проблем ФССП России достаточен усеченный набор полномочий по ОРД, так как Служба не нуждается в полном арсенале полномочий по ограничению конституционных прав и свобод граждан<sup>2</sup>. Некоторые ученые полагают, что судебные приставы-дознаватели уже обладают полномочиями по осуществлению определенных оперативно-разыскных мероприятий, однако отсутствие конкретного перечня разрешенных (запрещенных) действий приводит к превышению ими должностных полномочий<sup>3</sup>.

На наш взгляд, отсутствие у ФССП России полномочий на проведение ОРД является одним из препятствий к более эффективному и самостоятельному осуществлению деятельности по установлению местонахождения должника, его имущества и возмещению ущерба. Для эффективной реализации функции дознания предлагаем отнести ФССП России к органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность.

Важным направлением совершенствования законодательства в области правового статуса судебных приставов-дознавателей должно стать расширение социальных гарантий, предоставляемых лицам, осуществляющим дознание в ФССП России. Низкий уровень заработной платы, большая нагрузка и иные факторы приводят к высокой ротации кадрового состава.

Предлагаемые изменения призваны коренным образом повлиять на мотивацию судебных приставов к исполнению своих обязанностей. Полагаем, необходимо предоставление им дополнительных льгот, в том числе льготного жилья, санаторно-курортного лечения. Следует увеличить выплаты за специальные звания и выслугу лет, а также ввести надбавки за ученую степень или ученое звание по специальности, соответствующей служебным обязанностям, и т. д. Данные меры будут способствовать повышению престижа работы в ФССП России, снижению текучести кадров и, безусловно, привлечению молодых специалистов.

Статус судебных приставов, осуществляющих дознание, достаточно трудно приравнять к статусу должностных лиц, состоящих на службе в иных органах и осуществляющих производство предварительного расследования в форме предварительного следствия или дознания. Так, по сравнению с сотрудниками органов внутренних дел судебные приставы, осуществляющие расследование в форме дознания, обладают меньшим объемом социальных льгот; для судебных приставов-дознавателей, в отличие от следователей Следственного комитета России, не предусмотрены дополнительные основания повышения заработной платы.

Таким образом, с одной стороны, установление высоких требований, предъявляемых к судебным приставам-дознавателям, позволит сформировать штат про-

<sup>1</sup> Зиберова О.С. Институт дознания судебных приставов: отечественная модель: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Калининград, 2006. С. 28.

<sup>2</sup> Григорьева Л.А. Зачем судебным приставам полномочия по оперативно-разыскной деятельности // Адвокат. 2005. № 6. С. 44—45.

<sup>3</sup> Борискин В.В. Проблемы оперативно-разыскного обеспечения исполнительного производства Федеральной службой судебных приставов России: автореф. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. С. 26; Губанов М.Н. Органы, осуществляющие оперативно-разыскную деятельность // Юридическая наука. 2011. № 4. С. 71—72.

фессиональных и опытных дознавателей, способных решать задачи, стоящие перед отделом организации дознания ФССП России; с другой стороны, увеличение социальных гарантий окажет благоприятное воздействие на качество работы сотрудников, позволит сформировать штат опытных дознавателей в территориальных органах ФССП России.

### Заключение

Эффективная реализация полномочий органа дознания является одним из приоритетных направлений деятельности ФССП России как неотъемлемого элемента повышения результативности деятельности Службы в целом. Задача повышения качества дознания, осуществляемого органами дознания ФССП России, может быть выполнена при условии решения существующих теоретических и практических проблем.

Представляется, в работе нами были рассмотрены наиболее актуальные проблемы деятельности органов дознания ФССП России и обоснованы предложения по совершенствованию действующего уголовно-процессуального законодательства. Кроме того, для обеспечения эффективного правового регулирования деятельности органов дознания, полагаем, руководству ФССП России следует:

1) обратиться к Президенту РФ, осуществляющему руководство деятельностью ФССП России согласно Указу Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>1</sup>, с просьбой воспользоваться предоставленным ему ст. 104 Конституции РФ правом законодательной инициативы и внести в Государственную Думу проект федерального закона, предусматривающий внесение изменений:

а) в УПК РФ — с целью урегулирования порядка обжалования процессуальных актов, вынесенных сотрудниками ФССП России;

б) в Закон о судебных приставах — с целью введения должности судебного пристава-дознавателя и определения круга его прав и обязанностей;

в) в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» — с целью расширения перечня органов, уполномоченных на проведение оперативно-розыскных мероприятий.

2. Внести изменения в приказ ФССП России от 17.10.2012 № 453 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими Федеральной службы судебных приставов».

<sup>1</sup> О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (в ред. от 03.04.2017) // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.