СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД

УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

В КРАСНОЯРСКОМ КРАЕ

«О проблемах в реализации прав граждан

при исполнении вступивших в законную силу

судебных решений»

Специальный доклад подготовлен в соответствии с п. 3 ст. 20 Уставного закона Красноярского края «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» на основании анализа обращений граждан, федерального законодательства, информации Управления Федеральной службы судебных приставов по Красноярскому краю (далее – УФССП) и на основании решения заседания координационного совета Уполномоченных по правам человека Сибирского федерального округа от 25.05.2016. Статистические данные приведены за 2015 год, 6 месяцев 2016  г., 9 месяцев 2016  г.

Проблема реализации прав граждан на стадии исполнения судебного постановления постоянно обозначается в ежегодных докладах Уполномоченного о проблемах реализации прав и свобод граждан. Однако глубина этой темы и негативное влияние ее на общее состояние правосознания нашего общества потребовали подробного рассмотрения в рамках специального доклада.

Введение

В соответствии со ст. 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Неисполнение решений судов является нарушением права на судебную защиту.

Как указано Конституционным судом Российской Федерации в Постановлении от 25.01.2001 № 1-П, неправомерная задержка исполнения должна во взаимосвязи с положениями ст. 6 Конвенции по защите прав человека и основных свобод рассматриваться как нарушение права на справедливое судебное разбирательство.

Основная функция судебной власти – правосудие, защита конституционных прав и свобод человека и гражданина. Обращаясь в суд, граждане имеют своей целью получить их эффективную защиту.

Право на судебную защиту не может быть полностью реализовано до тех пор, пока не исполнено решение суда. Разве можно говорить об эффективности судебной защиты и деятельности судебной системы в целом, когда судебные решения не выполняются. Без реализации установленных судом требований в самих решениях теряется всякий смысл.

Обращения граждан России в Европейский суд по правам человека в большинстве своем вызваны неисполнением решений российских судов. Европейский суд по правам человека признает, что нельзя считать состоявшимся решение суда, если оно не исполнено. Практика ЕСПЧ подтверждает существующую проблему неисполнения или задержек в исполнении решений судов. Европейский суд, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права, придерживается той позиции, что вступившие в законную силу решения суда должны неукоснительно исполняться, государство же должно гарантировать, используя соответствующие способы, исполнение судебных решений. Задержка исполнения судебного решения не может быть такой, чтобы она нарушала саму суть права, гарантируемого Конвенцией.

Повышение качества правосудия, уровня судебной защиты прав и законных интересов граждан зависит в том числе от повышения уровня исполнения судебных актов.

1. Нормативно-правовое регулирование

В силу положений Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», вступившие в законную силу постановления федеральных судов, мировых судей и судов субъектов Российской Федерации являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц, и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 02.10.2007
№ 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», задачами исполнительного производства являются правильное и своевременное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а в предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях исполнение иных документов в целях защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, а также в целях обеспечения исполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации.

Исполнительное производство осуществляется на принципах:

1) законности;

2) своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения;

3) уважения чести и достоинства гражданина;

4) неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи;

5) соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения.

Задачи по осуществлению принудительного исполнения судебных актов возложены на судебных приставов.

Согласно Федеральному закону от 21.07.1997 № 118-ФЗ
«О судебных приставах», в процессе принудительного исполнения судебных актов и актов других органов, предусмотренных федеральным законом об исполнительном производстве, судебный пристав-исполнитель обязан принять меры по своевременному, полному и правильному исполнению исполнительных документов.

2. Основные проблемы
в сфере исполнения судебных решений.
Статистика, примеры, анализ, задачи по их разрешению

Для защиты своих прав, нарушенных неисполнением судебных решений, граждане обращаются в том числе к Уполномоченному по правам человека. Количество жалоб на действия (бездействие) судебных приставов исполнителей от сторон исполнительного производства в 2016 г. значительно возросло. Согласно статистическим данным, в 2015 г. поступило 79 обращений, а в 2016 г. уже 114.

В качестве примера длительного неисполнения судебного решения, но в итоге положительно разрешенного, из практики рассмотрения обращений граждан Уполномоченным по правам человека в Красноярском крае следует отметить следующую ситуацию.

Игарский городской суд решением от августа 1999 г. обязал администрацию г. Игарки исполнить принятые на себя обязательства по предоставлению гр. Б. квартиры в Красноярске. В ходе исполнительного производства, которое формально было окончено, обязательства исполнены не были.

По рекомендации Уполномоченного взыскатель обратилась в суд с заявлением об изменении способа и порядка исполнения на взыскание денежных средств для приобретения присужденной квартиры. В октябре 2008 г. судом было вынесено соответствующее определение и в конце 2009 г. денежные средства взыскателю были перечислены. Потребовалось более 10 лет, чтобы принятый в пользу обратившегося за восстановлением нарушенного права судебный акт был исполнен.

Проблемы, имеющие место при принудительном исполнении судебных решений, являются актуальными, требующими привлечения внимания и принятия мер прежде всего на федеральном уровне. Недостаточно получить судебный акт в подтверждение, что право восстановлено, гораздо сложнее «воплотить его в жизнь», завершив процесс правосудия, тем самым реализовав конституционное право на судебную защиту прав и свобод гражданина.

Существующие проблемы свидетельствует об отсутствии эффективного механизма исполнения судебных постановлений, несмотря на принимаемые меры.

Так, Федеральным законом от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» закреплено право участников гражданского и уголовного процесса на денежную компенсацию в случае нарушения указанных прав. Таким образом, предусмотрена возможность получения от государства возмещения морального ущерба, причиненного участникам судебного процесса.

Вместе с тем данный закон касается исполнения судебного акта, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Возможность компенсировать ущерб неисполнением судебных постановлений по делам, в которых ответчиками выступают физические лица, а не бюджетные организации, осталась за рамками данного закона.

Основными причинами неисполнения судебных актов являются:

отсутствие дохода и имущества должника, на которые может быть обращено взыскание;

неплатежеспособность (банкротство, ликвидация) предприятия-должника;

неустановление местонахождения должника и его имущества;

сокрытие должником реальных доходов.

Между тем объективность таких причин далеко не всегда соответствует реальному состоянию дел.

В производстве отдела судебных приставов по Октябрьскому району г. Красноярска находится сводное исполнительное производство в отношении ООО «Строительная компания «Промстрой»» на общую сумму долга более 30 млн руб. в отношении более
50 взыскателей. Судебным приставом-исполнителем было установлено наличие у организации лишь одного расчетного счета. И денежные средства на счете должника отсутствовали. Арест был наложен на установленное в офисе должника имущество (оргтехнику, мебель) на сумму менее 50 тыс. руб. По заявлению одного из взыскателей в отношении директора компании проводилась проверка, по результатам которой в возбуждении уголовного дела по ст. 315 УК РФ (злостное неисполнение решения суда или иного судебного акта, а равно воспрепятствование их исполнению) было отказано.

При этом указанная строительная компания продолжает строительство жилых домов микрорайона, рекламируя себя на рынке строительных услуг.

Причинами ненадлежащего исполнения судебного решения может быть бездействие судебного пристава-исполнителя, непринятие им всех мер, установленных законодательством, как то:

непринятие полного комплекса мер, направленных на установление имущественного положения должника;

несвоевременное наложение ареста на имущество должника;

неприменение к должникам штрафных санкций за неисполнение требований исполнительных документов без уважительных причин и неисполнение должниками законных требований судебного пристава-исполнителя;

непривлечение должников по алиментным обязательствам, должностных лиц, уклоняющихся от исполнения решения суда, к административной и уголовной ответственности.

Обратилась гр. Д. по проблеме неисполнения судебного решения. В решении Советского районного суда г. Красноярска от 29.05.2014 указано взыскать в ее пользу с ООО «Аладин» 87 687,69 руб. задолженности. Решение не исполняется. По результатам прокурорской проверки установлены нарушения Федерального закона «Об исполнительном производстве» судебным приставом-исполнителем в рамках исполнительного производства. Так, не в полном объеме проверено имущественное положение должника; выход по месту нахождения должника осуществлен спустя два месяца с момента возбуждения исполнительного производства. Несмотря на то что о месте юридической регистрации ООО «Аладин» и месте жительства его руководителя судебному приставу-исполнителю стало известно 04.09.2014 (из выписки из ЕГРЮЛ), поручение в ОСП (по месту жительства генерального директора) направлено только 10.11.2014. В связи с неустановлением местонахождения ООО «Аладин» 20.04.2015 судебным приставом-исполнителем объявлен розыск должника-организации, его имущества.

Гр. С. из Енисейского района жаловался на бездействие судебных приставов-исполнителей по взысканию задолженности с гр. У. (согласно решению Лесосибирского городского суда от 02.03.2015). Как указал заявитель, никаких действий в отношении должника не произведено. Информация взыскателя об имеющемся у должника источнике дохода (арендной платы) судебным приставом-исполнителем к сведению не принята. Кроме того, за должником числилось транспортное средство ВАЗ 21061, в отношении которого вынесено постановление о запрете регистрационных действий. Вместе с тем судебным приставом-исполнителем исполнительное производство было окончено.

В связи с тем что решение об окончании исполнительного производства в отношении У. было принято судебным приставом-исполнителем преждевременно, начальником отдела – старшим судебным приставом было принято решение об отмене постановления об окончании исполнительного производства. Дано поручение о совершении отдельных исполнительных действий и применении мер принудительного исполнения по установлению должника и его имущества. Исполнение судебного решения поставлено на контроль начальника отдела – старшего судебного пристава отдела судебных приставов.

Житель г. Красноярска гр. М. в числе других пострадал от действий мошенников, лишившись жилья и денежных средств от продажи квартиры. Освободившись из мест лишения свободы, «риелторы» освободили себя и от обязанности исполнить требование суда по возмещению причиненного гражданам ущерба. Судебные приставы-исполнители, получив информацию об отсутствии банковских счетов, денежных средств и недвижимости у должников, не установив их местожительства, не приняли других мер для принудительного исполнения. Не был наложен арест на автомобиль одного из должников в связи с отсутствием информации о его местонахождении. Не объявлен розыск должников и их имущества. Лишь после обращения Уполномоченного в Управление Федеральной службы судебных приставов по Красноярскому краю по обстоятельствам жалобы взыскателя были приняты определенные меры по исполнительному производству.

Гражданским кодексом Российской Федерации (ст. 1069) предусмотрена ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами в результате незаконных действий (бездействия).

Обращение в суд взыскателя М. из Красноярска в связи с причиненным ему ущербом бездействием судебного пристава-исполнителя положительного решения не получило.

Заявитель является взыскателем по исполнительным производствам в отношении гр. В., которые были объединены в сводное исполнительное производство. В 2010 г. судебным приставом-исполнителем был наложен арест на имущество должника, ответственным хранителем назначен должник. А в августе 2011 г. судебным приставом-исполнителем установлено, что арестованное имущество отсутствует. Таким образом, в течение практически года судебным приставом-исполнителем не были приняты меры к реализации арестованного имущества в целях исполнения судебных постановлений по взысканию с должника денежных средств.

При обращении гр. М. в УФССП по Красноярскому краю с жалобой на бездействие должностных лиц – жалоба признана полностью обоснованной. Бездействие судебного пристава-исполнителя по данному исполнительному производству признано неправомерным.

При обращении гр. М. в суд с иском о взыскании убытков, причиненных неправомерными действиями (бездействием) судебных приставов-исполнителей, факт признания руководством бездействия судебного пристава-исполнителя неправомерным не был признан судом основанием для удовлетворения исковых требований из-за отсутствия доказательства причинно-следственной связи между действиями судебного пристава и неисполнением судебного решения. Гр. М. в его требованиях было отказано.

Как указал заявитель в своем обращении к Уполномоченному, «я вынужден подать апелляционную жалобу на решение суда, хотя надежды на то, что в суде будут защищены мои права, у меня остается все меньше и меньше».

Не может не сказаться на качестве и эффективности исполнения исполнительных документов огромная нагрузка на судебных приставов-исполнителей, именно этот фактор часто влечет за собой ошибки приставов, непринятие ими всех требуемых мер. Как следствие, текучесть кадров (33,4 % за 2015 г.) признается УФССП одной из главных проблем, влияющих на качество работы. И это неудивительно – из всех силовых структур ФССП занимает самое последнее место по уровню материального вознаграждения сотрудников. Бытует грустная шутка, что служба судебных приставов стала кузницей кадров для всех остальных силовых служб государства.

При этом отмечается рост поступления исполнительных документов. Так, средняя служебная нагрузка на одного судебного пристава-исполнителя в крае в 2015 г. в среднем составила 2957 исполнительных производств. В 2015 г. было возбуждено 1 186 954 исполнительных производств, что на 143 774 больше, чем в 2014 г. Среди территориальных органов ФССП России, входящих в состав Сибирского федерального округа, Красноярский край занял первое место по общему количеству исполнительных производств, находящихся на исполнении, а также оконченных, в том числе фактическим исполнением.

Только за первое полугодие 2016 г. в УФССП России по Красноярскому краю на исполнении находилось 1 443 453 исполнительных производств на общую сумму 112 270 639 тыс. руб., что больше на 72 506 исполнительных производств в аналогичном периоде 2015 г. Из них по территориям:

г. Красноярск – 627 025 на сумму 64 071 934 тыс. руб.;

г. Ачинск – 62 830 на сумму 4 269 866 тыс. руб.;

г. Боготол – 12 116 на сумму 402 836 тыс. руб.;

г. Канск – 60 255 на сумму 2 987 935 тыс. руб.;

г. Минусинск – 30 789 на сумму 1 887 456 тыс. руб.

При этом возбуждено было 681 106 исполнительных производств на общую сумму 36 830 803 тыс. руб., что больше на
107 477 исполнительных производств, чем в аналогичном периоде 2015 г., из них:

г. Красноярск – 334 883 на сумму 20 458 411 тыс. руб.;

г. Ачинск – 38 189 на сумму 1 740 022 тыс. руб.;

г. Боготол – 5 267 на сумму 98 540 тыс. руб.;

г. Канск – 27 779 на сумму 1 205 834 тыс. руб.;

г. Минусинск – 13 722 на сумму 399 514 тыс. руб.

Фактическим исполнением окончено 367 560 исполнительных производств, что составляет 25,5 %. Это при том, что число исполненных на 75 395 исполнительных производств больше, чем в аналогичном периоде 2015 г. Из них:

г. Красноярск – 173 522 (27,7 %);

г. Ачинск – 15 859 (25 %);

г. Боготол – 1 615 (13 %);

г. Канск – 12 894 (21 %);

г. Минусинск – 9644 (31 %).

Взысканная сумма за шесть месяцев 2016 г. в сравнении с аналогичным периодом 2015 г. на 1 010 787 тыс. руб. больше: в 2016 – 6 240 343 тыс. руб., в 2015 – 5 229 556 тыс. руб.

Лишь 13 115 исполнительных производств (0,9 % от находящихся на исполнении) окончено возращением исполнительных документов без исполнения по требованию органа, выдавшего исполнительный документ, либо взыскателя.

Окончено возвращением исполнительных документов по основаниям, предусмотренным пп. 2–7 ч. 1 ст. 46 Федерального закона «Об исполнительном производстве» (в частности, если у должника отсутствует имущество, на которое может быть обращено взыскание, и все принятые судебным приставом-испол­нителем допустимые законом меры по отысканию его имущества оказались безрезультатными) 167 754 на сумму 8 147 019 тыс. руб. Количество таковых исполнительных производств на 27 353 больше, чем в аналогичном периоде 2015 г. (шесть месяцев 2015 г. – 140 401 на сумму 5 925 943 тыс. руб.).

В 2016 г. по 170 исполнительным производствам должнику была предоставлена отсрочка исполнения (в аналогичном прошлом периоде – 97). Так, в рамках исполнительного производства о выселении должника из жилого помещения судом должнику предоставлена отсрочка исполнения решения суда на время зимнего периода. В рамках исполнительного производства о сносе самовольной постройки предоставлена отсрочка для проведения подготовительных работ, предшествующих сносу.

В случае неясности положений исполнительного документа, способа и порядка его исполнения, в соответствии со ст. 32 Федерального закона «Об исполнительном производстве», взыскатель, должник, судебный пристав-исполни­тель вправе обратиться в суд, другой орган (или к должностному лицу), выдавший исполнительный документ, с заявлением о разъяснении его положений, способа и порядка его исполнения. Например, в рамках исполнительного производства, возбужденного в отношении должника ДНТ «Заречье», судебный пристав-исполнитель обратился в суд за разъяснением, поскольку сооружение, которое необходимо было снести, находилось на земельном участке, принадлежащем третьим лицам.

Вопрос о том, состоялось ли исполнение решения суда, возникло в споре гр. Б. с Элитовским сельсоветом Емельяновского района.

Решением Емельяновского районного суда от 08.10.2015 действия администрации Элитовского сельсовета в отношении заявителя были признаны незаконными, на данный орган возложена обязанность вернуться к рассмотрению заявления гр. Б. от 23.06.2015.

17.12.2016 гр. Б. обратился в администрацию Элитовского сельсовета о повторном рассмотрении ранее поданного заявления об утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане соответствующей территории, по результатам рассмотрения которого заявителю было отказано в утверждении схемы расположения земельного участка, в том числе по причине того, что на испрашиваемый земельный участок уже была утверждена схема, предусматривающая размещение детской площадки.

Не согласившись с указанным ответом, гр. Б. обратился в отдел судебных приставов. В результате в отношении администрации Элитовского сельсовета было возбуждено исполнительное производство, глава органа местного самоуправления предупрежден об уголовной ответственности, предусмотренной ст. 315 УК РФ, кроме того, судебным приставом-испол­нителем было вынесено постановление о взыскании с муниципального образования исполнительского сбора в размере 50 тыс. руб.

При обжаловании администрацией сельсовета данного постановления судом оно было отменено ввиду того, что решение суда было исполнено. Кроме того, администрация сельсовета обратилась в суд с заявлением о разъяснении порядка исполнения решения суда. Согласно разъяснению суда, для исполнения решения суда органу местного самоуправления необходимо было вернуться к рассмотрению первоначального заявления гр. Б., принять по нему положительное либо отрицательное решение. В свою очередь, заявитель обжаловал принятые по заявлениям администрации сельсовета судебные постановления. Окончательно спор не разрешен.

В числе основных категорий исполнительных производств по требованиям, имеющим важное социальное значение, следует отметить дела:

о взыскании задолженности по заработной плате;

о предоставлении жилых помещений органами государственной власти и местного самоуправления, в том числе о предоставлении жилья детям, оставшимся без попечения родителей (сиротам);

о взыскании алиментов на содержание несовершеннолетних детей.

3. Проблемы в реализации прав граждан
при исполнении вступивших в законную силу судебных
решений по взысканию задолженности по заработной плате

Этот вид исполнительных производств относится к наиболее социально значимой категории. Всего на исполнении в территориальных отделах судебных приставов Красноярского края за 2015 г. находилось 11 274 исполнительных производства о взыскании заработной платы на сумму 491 936 тыс. руб., за девять месяцев 2016 г. – 8571 исполнительное производство о взыскании заработной платы на сумму взыскания 418 600 тыс. руб.

Фактическим исполнением окончено за 2015 г. 3405 исполнительных производств данной категории на сумму 134 499 тыс. руб., за девять месяцев 2016 г. окончено 2499 исполнительных производств на сумму 82 419 тыс. руб.

Ситуация для исполнения усложняется при введении в отношении предприятий процедуры банкротства. В соответствии с Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)»,с даты принятия арбитражным судом решения о признании должника банкротом и открытии конкурсного производства снимаются ранее наложенные аресты на имущество должника и иные ограничения распоряжения имуществом должника. Исполнительные документы передаются конкурсному управляющему для погашения задолженности за счет конкурсной массы, возникшей до возбуждения дела о банкротстве. Задолженность же по оплате труда за периоды, истекшие после даты принятия судом заявления о банкротстве, и по выплате выходных пособий лицам, уволенным после этой даты, относятся к текущим платежам. Исполнительное производство по исполнительным документам о взыскании задолженности по указанным текущим платежам не оканчивается. Вместе с тем судебный пристав-исполнитель не вправе совершать исполнительные действия по обращению взыскания на имущество должника, за исключением обращения взыскания на денежные средства, находящиеся на счете должника в банке, с соблюдением очередности, предусмотренной законом о банкротстве. Такое взыскание проблематично в связи с незначительным поступлением денежных средств на счет предприятия-банкрота или их отсутствием.

Общее количество исполнительных производств, оконченных в связи с направлением исполнительных документов конкурсному управляющему (в ликвидационную комиссию) за 2015 г. составляет 1375 исполнительных производств на сумму 45 134 тыс. руб.; за девять месяцев 2016 г. окончено 750 исполнительных производств на сумму 52 514 тыс. руб.

В остатке неоконченных исполнительных производств о взыскании задолженности по заработной плате на 01.10.2016 количество исполнительных производств, должники по которым находятся в стадии конкурсного производства, составляет 2361, из них число возбужденных только в отношении крупных должников составляет 1859 (570 – ООО «ДПМК Ачинская», 355 – ООО Рыбозавод «Минусинский морис», 228 – ОАО «Электрокомплекс», 188 – ООО «Шушенская марка», 204 – ООО «Красноярский завод монтажных заготовок – Сибтехмонтаж», 30 – ООО «Енисейский ЦБК», 58 – ООО «Агропромышленный холдинг Восток», 126 – ООО «Камарчагский комбикормовый завод» Томский филиал).

Недостаточность средств для погашения долгов по заработной плате в процессе процедуры банкротства предприятия имеет негативные последствия для работников, лишая их возможности получить от работодателя плату за свой труд.

4. Проблемы в реализации прав граждан
при исполнении вступивших в законную силу
судебных решений о предоставлении жилья

Отдельной темой следует обозначить предоставление жилья согласно судебным решениям детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей и др.

По состоянию на 01.10.2016, количество исполнительных производств о предоставлении жилья детям, оставшимся без попечения родителей (сиротам), составило 429, из которых в рамках 50 (11,6 %) исполнительных производств жилье приобретено, в рамках 145 из них (33,7 %) выделены субвенции, проводится процедура аукционов.

С учетом процедур выделения и прохождения бюджетных денег почти весь массив судебных решений, предъявляемых во втором полугодии календарного года, переходит остатком на следующий бюджетный год. В ходе принудительного исполнения всегда возникает вопрос недостаточности финансирования. Предусмотренное на эти цели финансирование на 2016 г. в размере 650 919,8 тыс. руб. было реализовано еще в начале года. В целом по Красноярскому краю для исполнения всех судебных решений по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, еще необходимо 487,7 млн руб. (для 379 граждан).

С учетом данных обстоятельств предлагается внесение соответствующих заявок в бюджет, учитывающих число детей-сирот, у которых право на получение жилого помещения наступит в ближайшие два-три года, т. е. «на опережение».

Еще одной проблемой по приобретению жилых помещений детям-сиротам остается отсутствие на рынке недвижимости муниципальных образований региона достаточного количества предложений по продаже квартир, отвечающих установленным требованиям: запланированным расходам, стоимости квадратного метра и размерам жилых помещений.

Кроме исполнительных производств о предоставлении жилья указанной категории в территориальных отделах судебных приставов в 2016 году на исполнении находилось 121 исполнительное производство о предоставлении жилых помещений иным категориям граждан, из которых 35 окончено фактическим исполнением. По состоянию на 01.10.2016 количество исполнительных производств о предоставлении жилья указанной категории составило 82.

Сложность исполнения жилищных дел обусловлена, прежде всего, объективными причинами: отсутствием свободного жилищного фонда и достаточных денежных средств в бюджетах муниципальных образований для приобретения жилых помещений органами местного самоуправления, т.к. формирование бюджетов на очередной финансовый год осуществляется без учета расходов, требуемых на исполнение судебных решений о предоставлении жилых помещений по договорам социального найма.

Обратилась гр. К. о неисполнении администрацией г. Красноярска судебного решения о предоставлении жилья для ребенка-инвалида.

Согласно указанному судебному решению от 21.01.2015, администрация обязана предоставить
гр. К. на состав семьи из двух человек жилое помещение в Красноярске – благоустроенную квартиру общей площадью не менее 45 кв. м на условиях договора социального найма.

В связи с неисполнением исполнительного документа судебным приставом-исполнителем 18.06.2015 было вынесено постановление о взыскании с должника исполнительского сбора. 22.06.2015 вручены требование об исполнении судебного решения в срок до 30.06.2015, предупреждение об административной ответственности по ст. 17.14, 17.15 КоАП РФ. В связи с неисполнением требования судебного пристава-исполнителя в адрес администрации г. Красноярска направлено уведомление о применении меры административного воздействия.

Несмотря на принимаемые службой судебных приставов меры судебное постановление в нарушение требований действующего законодательства администрацией города не исполнялось.

На обращение Уполномоченного администрация г. Красноярска сообщила о сложившейся ситуации в отношении исполнения судебного решения. Так, администрация свободным жилым помещением, соответствующим требованиям судебного решения, а также отвечающим установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства, для предоставления его заявителю по договору социального найма не располагает. На исполнение такого вида расходных обязательств администрации требовалось увеличение бюджетных ассигнований, для чего было запланировано рассмотрение данного вопроса Красноярским городским Советом депутатов. По итогам утверждения горсоветом увеличения бюджетных ассигнований на эти и сопутствующие исполнению цели (на покупку жилого помещения, проведение аукциона, государственную регистрацию права муниципальной собственности на жилое помещение), на заседании соответствующей комиссии горсовета вопрос о включении жилого помещения в фонд социального использования и предоставления гр. К. по договору социального найма будет рассмотрен.

Второй вариант предоставления квартиры гр. К. по договору социального найма во исполнение судебного решения возможен в случае освобождения муниципального жилого помещения, соответствующего требованиям судебного решения, а также отвечающего установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства. Временные рамки такого варианта решения (по понятным причинам) не указывались.

Лесосибирский городской суд обязал администрацию г. Лесосибирска предоставить вне очереди семье Г. жилое помещение по договору социального найма с учетом права ребенка-инвалида, страдающего тяжелой формой хронического заболевания, на дополнительную жилую площадь.

Администрация г. Лесосибирска обратилась в суд с заявлением об отсрочке исполнения суда, мотивируя тем, что на 2016 г. в списке граждан, пользующихся внеочередным правом предоставления жилья, состоит 179 человек, не исполнено около 15 решений суда о внеочередном предоставлении жилья гражданам, проживающим в аварийном жилье. В городе более 20 лет строительство нового жилья не ведется.

Отказывая в предоставлении отсрочки исполнения решения, суд указывает, что основной задачей гражданского судопроизводства является защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан. Неисполнение судебного акта, вступившего в законную силу, нарушает суть права на судебную защиту, которая не завершается принятием судебного акта, а включает в себя и реальность его исполнения, т. е. то, ради чего заинтересованные лица обращаются в суд.

Однако решение суда до сих пор не исполняется.

Законодательством предусмотрены меры, призванные стимулировать исполнение судебных решений. Порядок исполнения таких исполнительных производств предполагает применение штрафных санкций в отношении должника, при этом штрафные санкции на виновных лиц могут быть наложены неоднократно. Однако эффективность применения данных мер сводится к нулю, поскольку влечет за собой дополнительное расходование бюджетных средств и только усугубляет ситуацию необеспечения граждан жильем за государственный счет.

На 01.01.2016 у судебных приставов Красноярского края на исполнении находилось 2236 неисполненных решений судов в отношении бюджетополучателей, при этом в большинстве (2108) – это обязательства неимущественного характера (благоустройство дорог, водоотведение и др.). Неисполнение данной категории дел связано с высокой затратностью мероприятий в условиях дефицита бюджетов. В связи с недостаточным финансированием (в 2012 г. – 20 % от необходимого объема финансирования, 2013 г. – 65 %, 2014 г. – 15 %, 2015 г. – 9,4 %, первое полугодие 2016 г. – 8,4 %) судебные решения данной категории находятся на принудительном исполнении длительный период времени. Так, в структуре остатка исполнительных производств (по данным за первое полугодие 2016 г.) в отношении должников, являющихся публично-правовыми образованиями и бюджетными учреждениями всех уровней: 12 % – обязательства в сфере медицины, 12,1 % – обязательства в сфере предоставления жилья различным категориям граждан, в том числе лицам, нуждающимся в улучшении жилищных условий.

При отсутствии судебной отсрочки исполнения решения суда вопрос неминуемо решается применением штрафных санкций к органам местного самоуправления. Так, в 2015 г. были приняты меры принудительного характера в виде административного штрафа по ст. 17.15. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (неисполнение должником содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера) на сумму 9 млн 110 тыс. руб.

Согласно отчетным данным УФССП, за первое полугодие 2016 г. для исполнения судебных решений в отношении должников, финансируемых за счет средств бюджетов, необходимо
4 млрд 732 млн 444 тыс. руб., из которых 4 млрд 373 млн руб. необходимо для исполнения судебных решений в отношении должников – получателей средств муниципальных бюджетов, около 359 млн руб. – для исполнения судебных решений в отношении должников – получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации.

5. Проблемы в реализации прав граждан
при исполнении судебных решений
об алиментных платежах

Несмотря на дополнение законодательства новыми мерами воздействия на неплательщиков (временные ограничения на пользование должником специальным правом в виде права управления транспортным средством) следует признать, что все еще недостаточно выработано правовых механизмов для реального исполнения судебного решения и требований судебного пристава-исполнителя. Как показатель проблемы – алиментные платежи.

В качестве эффективной меры в работе с должниками по алиментам следует признать ограничение на выезд должника за пределы Российской Федерации. В 2015 г. такая мера применялась практически к каждому четвертому должнику, еще каждый четвертый привлечен к уголовной ответственности в связи с уклонением от обязанности по выплате алиментов на содержание детей, оставшихся без попечения родителей. Следует отметить, что уголовное наказание неплательщика не служит безусловной гарантией его исправления.

В целях повышения эффективности исполнения судебных решений о взыскании алиментных платежей на содержание несовершеннолетних детей, обеспечения условий для реализации прав и законных интересов ребенка, удовлетворения их жизненно важных потребностей, службой судебных приставов края принимаются дополнительные меры к понуждению должников к исполнению алиментных обязательств. Так, на основании заключенного УФССП соглашения с Агентством труда и занятости населения Красноярского края у судебных приставов-исполни­телей имеется возможность получать сведения об имеющихся вакансиях и возможностях трудоустройства должников. Организовано направление должников в службу занятости населения для их трудоустройства. Соответственно создавались возможности удержания денежных средств из заработной платы.

Неплатежеспособность (реальная или мнимая) должника препятствует достижению положительного результата по принятым судебными приставами-исполнителями мерам. Имеют место факты низкого размера получаемых алиментов в связи с сокрытием должниками реальных доходов.

При отсутствии официального трудоустройства и нежелания такового вообще утрачивается возможность получить какие-либо средства в счет оплаты алиментов.

Вероятно, что в ситуациях, когда отсутствуют возможности понуждения должников к исполнению своих обязанностей, в целях обеспечения условий для реализации прав и законных интересов ребенка, его полноценной жизни, требуются дополнительные меры со стороны государства, как вариант – в виде социальных выплат.

До настоящего времени остается нереализованной идея создания государственного фонда по защите детей, воспитывающихся в неполных семьях, из которого предполагается производить выплаты в случае неполучения алиментов на содержание детей.

В целом государство должно иметь больше возможностей для понуждения должников к исполнению своих обязанностей. Вместе с тем достижение положительного результата в ходе исполнения судебного решения должно выполняться при равном соблюдении прав как взыскателя, так и должника.

6. Проблемы в реализации прав должников
при исполнении вступивших в законную силу
судебных решений

Обращения в адрес Уполномоченного свидетельствуют о фактах нарушений прав должников, которые в частности жалуются на арест их банковских счетов, предназначенных для социальных выплат. Недопустимо обращение взыскания на весь их доход в виде пенсии или зарплаты, т. е. списание всех денежных средств с социальных банковских счетов (как то детские пособия, иные меры социальной поддержки).

За помощью к Уполномоченному в основном обращаются малообеспеченные граждане, которые сами нуждаются в социальной поддержке. Статус должников они приобрели из-за невозможности платить по счетам, будь то жилищно-коммунальные платежи или кредитные обязательства. Люди, и без того находящиеся в трудной жизненной ситуации, в результате исполнительной процедуры оказываются в безысходной ситуации, совершенно без средств к существованию. Это не только нарушает нормы закона, но и попросту аморально.

С января по сентябрь 2016 г. Уполномоченный трижды обращался к главному судебному приставу Красноярского края по обстоятельствам жалоб жительницы поселка Кедровый Е. в связи с удержанием с нее в ходе исполнительного производства всех денежных средств в полном объеме (заработной платы, пенсии и иных ежемесячных выплат мер социальной поддержки). Установив, что у должника есть постоянный доход в виде пенсии и заработной платы, судебный пристав-исполнитель направил в расчетные органы соответствующих учреждений постановления об обращении взыскания на заработную плату и пенсию Е. Кроме того, постановления были направлены и в банки об обращении взыскания на все денежные средства, находящиеся на ее расчетных счетах. В результате были арестованы счета, на которые перечислялись оставшиеся 50 % денежных средств после удержания расчетными органами по месту работы и выплаты пенсии. В результате гр. Е. длительный период времени была лишена дохода в полном объеме и соответственно средств к существованию. При этом ее семья находилась в очень трудной ситуации. В ходе рассмотрения жалобы судебным приставом-испол­нителем было отменено обращение взыскания на денежные средства, находящиеся на счетах должника, приняты меры к возврату списанной суммы.

В соответствии с положениями Федерального закона «Об исполнительном производстве», взыскание на имущество должника в первую очередь обращается на его денежные средства, в том числе находящиеся на счетах в банках. При отсутствии или недостаточности у должника денежных средств и иного имущества для исполнения требований исполнительного документа в полном объеме взыскание обращается на заработную плату и иные доходы должника.

На практике процент пенсии удерживается Пенсионным фондом, остальная часть перечисляется на карточку банковского счета пенсионера-должника, с которого затем производится списание остальной части пенсии. А учитывая, что в настоящее время повсеместно перечисление пенсии и заработной платы осуществляется безналичным путем – на счет (карточку) получателя, то большинство граждан полностью лишаются средств к существованию. Лишь после получения соответствующей информации о целевом назначении счета судебный пристав-исполнитель отменяет меры по обращению взыскания на денежные средства, находящиеся на счете. Но этот процесс весьма длительный. С момента вынесения судебным приставом-исполнителем постановления до фактического снятия ареста банком может пройти не один месяц.

Для исключения подобных нарушений прав должника необходимо четкое взаимодействие службы судебных приставов и банков, урегулирование данного вопроса совместно ФССП и ПАО Сбербанк России.

Очень долго ожидал отмены ареста счета инвалид детства II группы П., с которого взыскивалась задолженность по квартплате за трудоспособных родственников. Инвалид остался без единственного дохода – пенсии по инвалидности. В связи с установлением у должника расчетного счета, целевое назначение которого судебным приставом-исполнителем не выяснялось, было механически вынесено постановление об обращении взыскания на денежные средства, находящиеся на имеющемся у должника счете. При этом в постановочной части постановления банку было указано обратить взыскание на денежные средства, находящиеся на расчетном счете должника, до погашения задолженности за исключением денежных средств, на которые в соответствии со ст. 101 Федерального закона «Об исполнительном производстве» не может быть обращено взыскание.

А поскольку было установлено, что гр. П. является получателем пенсии, в Управление ПФР были направлены постановления об обращении взыскания на пенсию должника в размере 50 %.

В рамках рассмотрения жалобы судебным приставом-исполнителем вынесено постановление об отмене мер по обращению взыскания на денежные средства, находящиеся на счете гр. П., принято решение о снижении удержания из его пенсии с 50 до 30 %.

Согласно внесенным в ст. 30 Федерального закона «Об исполнительном производстве» дополнениям, судебный пристав-исполнитель в постановлении о возбуждении исполнительного производства обязывает должника предоставить документы, подтверждающие наличие у должника принадлежащих ему имущества, доходов, на которые не может быть обращено взыскание по исполнительным документам, в том числе денежных средств, находящихся на счетах, во вкладах или на хранении в банках и иных кредитных организациях, а также имущества, которое является предметом залога.

Вместе с тем проблема удержания денежных средств со всех без разбора банковских счетов должников, на которые перечисляются выплаты целевого социального назначения, не только остается, но и принимает системный характер.

Подобные ситуации способствуют росту социальной напряженности. Наибольшее возмущение вызывают случаи, когда люди понятия не имеют о том, что стали должниками по исполнительному производству, поскольку в силу разных обстоятельств не были должным образом уведомлены. Ни судебного решения о взыскании, ни постановления о возбуждении в отношении них исполнительного производства, они не получали. В связи с этим представляется, что судебному приставу-исполнителю при возбуждении исполнительного производства принятии решений о мерах в отношении конкретного должника надлежит установить статус должника (инвалид, пенсионер, многодетная мать), а также обращать внимание на его возраст. Достижение пенсионного возраста должно служить основанием для направления постановления об обращении взыскания на пенсию должника в процентном отношении, а не об аресте счета, на который она перечисляется.

Индивидуальный подход, учитывающий жизненные обстоятельства должника (социальный статус, размер социальных пенсий), будет способствовать принятию к нему справедливых и адекватных мер по исполнению судебного акта.

7. Выводы и предложения

Очевидно, что затронутая в данном специальном докладе тема не только актуальна, но и очень сложна. Она требует обсуждения и принятия мер прежде всего на федеральном уровне.

Для граждан, которые посредством суда добились восстановления своих прав, вступление в законную силу судебного решения должно являться безусловным гарантом его реального исполнения, для чего необходимы более эффективные меры, способствующие фактическому исполнению судебных постановлений.

Обеспечение исполняемости судебных решений видится в числе наиважнейших государственных задач.

Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 27.12.2012 № 1406, предусматривает повышение качества исполнения судебных актов. Указано, что направления по внедрению современных технологий в систему исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а также по созданию телекоммуникационной инфраструктуры Федеральной службы судебных приставов позволит повысить прозрачность и доступность системы принудительного исполнения для сторон исполнительного производства, уровень оперативности действий должностных лиц государства в ходе исполнения требований исполнительных документов, что приведет к улучшению принудительного исполнения судебных актов.

Вместе с тем помимо улучшения технологических и материально-технических условий исполнительного производства необходимы законодательные новеллы в части порядка исполнения судебных постановлений.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», вступившие в законную силу постановления судов подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации. Неисполнение постановления суда, а равно иное проявление неуважения к суду влекут ответственность, предусмотренную федеральным законом. Предусмотрены санкции к недобросовестному должнику, в том числе уголовная ответственность:

по ст. 315 УК РФ (злостное неисполнение представителем власти, государственным служащим, муниципальным служащим, а также служащим государственного или муниципального учреждения, коммерческой или иной организацией приговора суда, решения суда или иного судебного акта, а равно воспрепятствование их исполнению);

по ст. 157 УК РФ (неуплата родителем без уважительных причин в нарушение решения суда или нотариально удостоверенного соглашения средств на содержание несовершеннолетних детей, а равно нетрудоспособных детей, достигших восемнадцатилетнего возраста). В результате внесения изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 03.07.2016 № 323-ФЗ указанная статья изложена в новой редакции, без квалифицирующего признака – «злостности». В примечании к статье указывается на неоднократность неуплаты, что означает совершение таких действий лицом, уже подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние, в период действия этого административного наказания.

В соответствии с Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации, на суд возложена обязанность по выдаче исполнительного листа и рассмотрение ряда вопросов, связанных с исполнением судебных постановлений. Однако суд не осуществляет контроля за исполнением принятых им судебных актов. Представляется, что данная мера (по аналогии за исполнением частных определений ст. 226 ГПК) способствовала бы реализации принятого судебного акта.

Лица, участвующие в деле, вправе использовать возможность принятия судом мер по обеспечению иска, обеспечению исполнения решения суда (ст. 139, 140, 213 ГПК) в качестве гаранта реализации судебного решения в дальнейшем, что необходимо разъяснять обратившимся за судебной защитой. При удовлетворении иска принятые меры по его обеспечению сохраняют свое действие до исполнения решения суда.

В числе дополнительных мер, способствующих разрешению обозначенных проблем, представляется необходимым указать следующие.

В целях усиления гарантий в получении задолженности по заработной платы предлагается рассмотреть возможность:

применять обеспечительные меры при рассмотрении судами требований о взыскании заработной платы;

изменить законодательство об исполнительном производстве и несостоятельности (банкротстве) в части отнесения требований об оплате труда лиц, работающих (работавших) по трудовому договору, выплате выходных пособий, к первой очереди удовлетворения требований взыскателей;

внести необходимые изменения в законодательство в части введения страхования ответственности работодателя перед работниками и (или) обязательного социального страхования на случай утраты причитающейся работнику заработной платы.

В части исполнения органами местного самоуправления решений судов о предоставлении жилых помещений муниципального жилищного фонда предлагается:

разработать меры государственной поддержки муниципальных образований для строительства социального жилья через привлечение средств федерального и регионального бюджетов на условиях софинансирования;

обязать органы местного самоуправления при формировании бюджетов на очередной финансовый год предусматривать расходные обязательства на исполнение судебных постановлений о предоставлении жилых помещений, предусмотрев при этом меры действенного контроля со стороны органов региональной власти.

С целью обеспечения реализации имущественных прав ребенка рассмотреть возможность создания государственного фонда либо специальных страховых фондов, за счет которых производить выплаты на детей, воспитывающихся в неполных семьях, в случае невозможности взыскания алиментов на их содержание.

В целях реализации должниками по исполнительному производству предоставленных им прав и исключения фактов необоснованного обращения взыскания на денежные средства, находящиеся на банковских счетах должников, необходимо:

организовать информирование граждан о принятых судебных решениях, затрагивающих их права и интересы, через портал «Госуслуги»;

наладить службой судебных приставов надлежащее информирование должников о возбуждении в отношении них исполнительного производства посредством использования различных современных средств связи;

обеспечить нормативно-правовое урегулирование вопроса о необходимости ведения банками, иными кредитными организациями специального банковского счета для физических лиц, предназначенного для поступления доходов, на которые не может быть обращено взыскание в соответствии со ст. 101 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»;

нормативно закрепить обязанности банков информировать судебных приставов-исполнителей о целевом назначении счета должника;

детально регламентировать процедуру ускоренного документооборота между службой судебных приставов и банками, иными кредитными организациями, в целях оперативного решения вопроса о снятии ареста со социальных счетов;

предложить органам прокуратуры проводить последовательную надзорную деятельность за соблюдением банками, иными кредитно-финансовыми организациями требований федерального законодательства об исполнительном производстве.

Проблемы исполнения судебных решений были рассмотрены на координационном совещании уполномоченных по правам человека, которое прошло в мае 2016 г. в г. Новосибирске. Там было принято решение вынести этот вопрос и рекомендации по его решению на федеральный коордсовет. Эти предложения были рассмотрены и всецело поддержаны координационным советом российских уполномоченных в декабре 2016  г.

В качестве аргумента необходимости совершенствования системы исполнения судебных решений хочется привести слова Президента Российской Федерации, который прямо назвал причину, по которой многие граждане не верят судебной системе: «Решения вынесены справедливые, а в жизни они не исполняются, и это худшая дискредитация правосудия».