

Специальный доклад

**Уполномоченного по правам человека в
Московской области**

**«Соблюдение имущественных прав детей
на алиментные выплаты со стороны
родителей»**

2010 г.

Специальный доклад подготовлен в соответствии с пунктом 2 статьи 11 Закона Московской области от 12 января 2001 года № 4/2001-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области».

Обращение к теме продиктовано остротой ситуации с алиментными выплатами детям их родителями, сложившейся в Подмоскowie в настоящее время. Источниками информации для изучения данной проблемы послужили: письменные и устные обращения граждан, официальные документы, предоставленные руководителями государственных органов, учреждений и организаций, муниципальных образований, итоги мониторинга соблюдения прав детей на территории Московской области, проведенного сотрудниками аппарата Уполномоченного, а также публикации в средствах массовой информации.

В настоящем докладе проанализированы основные проблемы, оказывающие влияние на соблюдение имущественных прав детей на алиментные выплаты со стороны родителей в Московской области, сделаны выводы о причинах, способствующих нарушениям прав в этой сфере, сформулированы рекомендации по их устранению.

Данный доклад является продолжением исследования проблем, обозначенных в Специальном докладе 2007 года «О соблюдении прав детей в Московской области», и направлен на создание необходимых условий для реализации важнейших социально-экономических прав детей в подмосковном регионе.

Введение

Рождение ребенка – это счастье и радость для родителей, подаривших ему жизнь. Каждый ребенок имеет право на заботу и одинаковую ответственность обоих родителей за воспитание и развитие. К сожалению, не все родители добросовестно относятся к реализации этих прав. В Подмосковье проживают более 800 тысяч семей, имеющих детей. В 2009 году в Московской области было зарегистрировано 59 267 браков и 37 229 разводов. В России, по данным переписи населения, каждая четвертая семья – неполная. В них воспитываются 7,1 млн детей, а их доля от общего числа несовершеннолетних составляет 23,3%.

Это свидетельствует о серьезном кризисе, в котором в последние годы пребывает институт семьи. Он вызван целым рядом причин, связанных с проведением реформ в экономической, социальной и культурной сферах. Семье все труднее сдерживать влияние внешних негативных факторов. Родители совместно несут ответственность за воспитание ребенка. Но в неполных семьях львиная доля забот ложится на плечи одного из них, а другой – ограничивается выплатой алиментов, и то не всегда добровольно. В 2009 году судами Московской области вынесено 24 631 решение о расторжении брака и большая часть из них - с назначением детям алиментных выплат. Судами Московской области в 2009 году рассмотрено более 15 тысяч исковых заявлений о взыскании алиментов на детей. За последние пять лет число рассмотренных дел возросло на 70% (*Приложение1*).

Федеральной службой судебных приставов России по Московской области в 2009 году велось около 67 тысяч исполнительных производств по взысканию алиментов. За 2007-2009 годы отмечен их рост в 1,5 раза.

Проблема исполнения алиментных обязательств родителей в условиях экономического кризиса приобретает особую актуальность. Отсутствие материальной помощи второго родителя, как правило, ведет к тому, что ребенок лишается права на всестороннее развитие личности, а иногда – и на достойную жизнь. В отличие от сверстников из полных семей ему остается только мечтать о

красивых игрушках, хорошем образовании, качественном лечении. Нередко алименты лишь помогают ребенку выжить. В таких условиях он чувствует себя обделенным: постоянно оказывается ущемлен в правах, а его достоинство – унижено.

Особое значение алименты имеют для несовершеннолетних, чьи родители лишены родительских прав. В таких случаях, согласно Конвенции о правах ребенка, до 18 лет расходы по его содержанию берет на себя государство. При этом принимаются во внимание права и обязанности его родителей, опекунов или других лиц, несущих основную ответственность по закону. «Стартовый капитал», необходимые сбережения для взрослой жизни, в соответствии с законодательством, должны складываться, прежде всего, из алиментов, поступающих от родителей. Иначе к своему совершеннолетию и началу самостоятельной жизни он остается практически без средств к существованию. И положение таких детей будет хуже, чем у детей-сирот, которые получают государственную пенсию по потере кормильца и имеют определенные накопления.

В специальном докладе Уполномоченного «О соблюдении прав детей в Московской области» в 2007 году ставился вопрос о необходимости принятия срочных мер для обеспечения прав детей на алименты. Предлагалось выработать единую Концепцию семейной политики в Московской области и инициировать принятие Федерального закона «Об основах государственной поддержки семей в Российской Федерации». К сожалению, реальных шагов в этом направлении не сделано.

Уполномоченным при участии государственных органов и учреждений проведен мониторинг соблюдения имущественных прав детей на алиментные выплаты со стороны законных представителей несовершеннолетних, судебных и правоохранительных органов, а также органов исполнения судебных постановлений, исполнения наказаний.

Изучение ситуации позволило выявить отсутствие в регионе системы учета детей, имеющих право на алиментные выплаты. В каждом ведомстве имеются неполные сведения об отдельных категориях детей.

По информации Министерства образования Московской области, общее число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, составляет более 16 тысяч. Ежегодно по решению суда около 3 тысяч несовершеннолетних остаются без попечения родителей с назначением алиментов (*Приложение 2*). По сведениям органов опеки и попечительства, право на алименты имеют более 6 тысяч детей. И только каждому четвертому из них деньги перечисляются регулярно (*Приложение 3*). Среди проживающих в детских учреждениях этот показатель еще ниже - от 1% до 20%. Большая часть воспитанников алименты не получает или получает нерегулярно. Их размер очень низок - от 300 рублей до 1 тысячи рублей в месяц. Это, главным образом, отчисления от пенсий, пособий по безработице или из заработка осужденных к лишению свободы в учреждениях исполнения наказания.

Проблемы, возникающие в процессе реализации прав детей на алиментные выплаты

Анализ ситуации показал, что нарушения алиментных прав касаются всех категорий детей и возникают на всех этапах реализации. Субъектами нарушений являются как родители или иные законные представители несовершеннолетних, так и государственные органы. Нарушения обусловлены, прежде всего, несовершенством законодательства, ненадлежащим исполнением гражданами и должностными лицами действующих правовых норм.

Реализация указанных прав, в первую очередь, возложена законодательством на родителей и других законных представителей. Несоблюдение прав детей родителями, не выплачивающими алименты, имеет тенденцию к росту. В обществе отсутствует атмосфера нетерпимого отношения к тем, кто уклоняется от уплаты алиментов на содержание детей. Такие родители, как правило, не встречают осуждения окружающих за мизерные выплаты своим

детям, сокрытие доходов и имущества от учета по выплате алиментов и задолженности.

Нередко законные представители несовершеннолетних несвоевременно обращаются за содействием в реализации права детей на алименты. Это объясняется сложностью и длительностью процедуры их взыскания, отсутствием правовой грамотности законных представителей, а также распространенным заблуждением, что взыскание алиментов - это их личное дело.

Так, к Уполномоченному с просьбой о помощи обратилась жительница Рузского района У. Отец ребенка долгое время после развода не исполнял обязанности по его воспитанию и содержанию. С иском о взыскании алиментов заявительница обратилась в суд только спустя 12 лет после развода. Тем самым она лишила сына возможности своевременно получать материальную помощь. Свои действия заявительница объяснила тем, что не хотела быть зависимой от отца ребенка.

Известны случаи, когда родитель вместо взыскания алиментов в пользу ребенка заключает с должником своеобразную сделку на компенсацию алиментных выплат в форме отказа от свиданий с ребенком или соблюдения иных условий. Это нарушает права несовершеннолетнего.

Законные представители детей, оставшихся без попечения родителей (опекуны, попечители, приемные родители, детские учреждения), часто несвоевременно обращаются за взысканием алиментов из-за особого образа жизни определенной категории должников (длительное уклонение от трудоустройства, алкоголизм и наркомания, бродяжничество, судимость и тому подобное). В обществе бытует мнение о бесполезности обращения за взысканием алиментов, в том числе из-за угроз со стороны социально деградировавших родителей, слабости и неэффективности законодательных мер.

При отсутствии заработка у должника или невозможности установления размера его доходов законодательство позволяет устанавливать по заявлению законных представителей фиксированную сумму алиментов. Но данная норма на практике применяется редко, а детскими учреждениями не используется совсем.

Законные представители несовершеннолетних при невозможности взыскания алиментов с лиц, уклоняющихся от их уплаты и объявленных в розыск, практически не обращаются за увеличением на 50% государственного пособия детям, установленного законом.

После вынесения решения суда и вступления в законную силу судебного постановления действующее законодательство предусматривает выдачу исполнительного листа по заявлению взыскателя. В судах отсутствует единая практика направления исполнительных листов по взысканию алиментов в службу судебных приставов. В силу различных причин не все взыскатели своевременно получают в судах исполнительные листы и передают их для возбуждения исполнительного производства в службу судебных приставов. Поэтому часть исполнительных листов остается неполученной в судах, а часть - ненаправленной на взыскание. Важность материального обеспечения ребенка требует немедленного исполнения решения суда об алиментных выплатах. Но из-за несовершенства законодательства это растягивается на длительное время.

В решениях по искам о лишении родительских прав суды, как правило, определяют взыскателями алиментов истцов. Истцами в таких категориях дел в большинстве случаев являются органы опеки и попечительства. Решения судов выносятся с формулировкой о взыскании алиментов «в пользу органа опеки и попечительства». В соответствии с этим в исполнительном производстве указываются реквизиты конкретного органа опеки и попечительства для перечисления денег. Однако эти органы могут являться законными представителями несовершеннолетних и взыскателями алиментов непродолжительное время. Они должны в течение месяца принять меры по жизнеустройству ребенка, оставшегося без попечения родителей. Но на этот период им не всегда удается получить заверенный текст решения суда о лишении родительских прав, а за получением исполнительного листа в суды они, как правило, часто вообще не обращаются. В процессе жизнеустройства ребенка происходит смена законного представителя, что влечет смену взыскателя и необходимость отзыва исполнительного листа из службы судебных приставов.

Процедура занимает много времени и не всем взыскателям известна. Представляется целесообразным при вынесении решений в части назначения взыскателя судам использовать более широкую формулировку. Такая практика уже сложилась, например, в Рузском районе. В решениях суда взыскателем алиментов признается «детское учреждение, в котором проживает несовершеннолетний». Это значительно сокращает количество исков о смене взыскателя.

Еще одной проблемой является выдача судом исполнительного листа в единственном экземпляре при вынесении решений по лишению родительских прав в отношении нескольких детей и назначении им алиментов. Несмотря на то, что братьев и сестер не рекомендовано разлучать, на практике законными представителями детей и, соответственно, взыскателями, в силу разного возраста детей, состояния здоровья и избранных форм устройства, могут стать различные физические и юридические лица. По исполнительному листу возбуждается одно исполнительное производство для взыскания алиментов нескольким детям, которые к этому времени могут находиться в различных учреждениях. Ситуация усложняется со сменой взыскателей при их территориальной удаленности. Необходимость каждому из них обратиться за исполнительным листом в суд отодвигает срок начала исполнительного производства.

В условиях рыночной экономики возросло значение определения способа установления судами размера алиментных выплат. Интересы ребенка часто нарушаются в силу сложности установления истинной картины доходов плательщика алиментов, так как необходимо выявить все виды его многочисленных заработков. Нормы законодательства об установлении доли выплат устарели. Они были применимы в условиях государства, в котором граждане имели, как правило, один источник дохода. Совместительство жестко регулировалось законом. В настоящее время ситуация изменилась. Любое лицо может иметь неограниченное число источников дохода. И на практике ни налоговая инспекция, ни судебный пристав-исполнитель, ни взыскатель алиментов не в состоянии все их выявить. В этих условиях единственным

выходом из положения законодательство предусматривает определение алиментов в твердой денежной сумме. Однако порядок установления всех видов доходов и взимания с них алиментных выплат четко не определен и нормативно не отрегулирован.

В исполнительном производстве часто возникает проблема определения размера алиментов, указываемых в решениях судов, исходя из МРОТ, а также индексации алиментов и задолженности.

Федеральным законом от 19.06.2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» предусмотрены две величины минимального размера оплаты труда (МРОТ). Одна величина, размер которой с 1 января 2009 года составляет 4330 рублей в месяц, применяется для регулирования оплаты труда и определения размеров пособий по временной нетрудоспособности. Другая - предназначена для исчисления налогов, сборов, штрафов и иных платежей, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации. Алиментные платежи относятся к категории иных платежей. Величина МРОТ, установленная для исчисления налогов, сборов, штрафов и иных платежей, остается неизменной с 1 января 2001 года до настоящего времени – 100 рублей.

Верховный Суд Российской Федерации в обзоре судебной практики за третий квартал 2006 года дал разъяснение, что «В соответствии с нормами Семейного кодекса РФ алименты взыскиваются в долевом отношении к заработку лица, обязанного платить алименты. При повышении минимального размера оплаты труда повышается заработная плата этого лица, следовательно, увеличивается сумма выплачиваемых алиментов. Поскольку лица, получающие алименты в долевом отношении от заработной платы плательщика алиментов, и лица, получающие алименты в твердой денежной сумме, должны быть в равной мере защищены от инфляции, при индексации сумм алиментов, взыскиваемых по решению суда в твердой денежной сумме, должен применяться минимальный размер оплаты труда, установленный статьей 1 Федерального закона от 19.06.2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда». Поэтому для обеспечения возможности производить индексацию размер алиментов,

взыскиваемый судом в твердой денежной сумме, должен быть установлен в соответствии с определенным числом минимальных размеров оплаты труда, например, 1,5 или 2 МРОТ. Однако суды при вынесении решений данное разъяснение используют не всегда.

В соответствии с действующим законодательством возможно вынесение судебного решения заочно, без присутствия ответчика. Такая практика стала широко использоваться в судах. Данный способ рассмотрения гражданских дел, связанных с выплатой алиментов, приводит к нарушению прав детей, особенно если родители - лица, ведущие асоциальный образ жизни. При заочном вынесении решения иногда невозможно точно установить данные гражданина, не присутствующего в судебном заседании, место его нахождения или работы, что осложняет исполнение решения. Судебным приставам-исполнителям копия решения суда не направляется, поэтому информация, имеющая значение для взыскания алиментов, отсутствует. Приходится заново устанавливать место жительства должника, его персональные данные, повторяя работу, уже проведенную в суде. Необходимо законодательно предусмотреть направление исполнительного листа по взысканию алиментов с приложением заверенной копии судебного решения.

Подобные проблемы возникают и при исполнении наказаний в уголовно-исполнительных инспекциях Федеральной службы исполнения наказаний (УИИ ФСИН) России. Поступающий на исполнение приговор суда по статье 157 Уголовного Кодекса РФ (УК РФ) за злостное уклонение от уплаты алиментов, вынесенный заочно, без присутствия в судебном заседании обвиняемого, зачастую содержит неточные установочные данные осужденного, сведения о месте его жительства или работы. Это затрудняет исполнение наказания, препятствует взысканию алиментов и задолженности и нарушает права детей на алиментные выплаты. Имеются факты вынесения приговора в отношении уже умершего лица.

Ключевая роль в исполнении судебных постановлений о взыскании алиментов отведена законодателем Федеральной службе судебных приставов

(ФССП). Изучение соблюдения прав детей позволило выявить следующие недостатки:

- несоблюдение установленных законодательством сроков совершения исполнительных действий по взысканию алиментов;
- формализм при ведении исполнительных производств;
- утеря исполнительных документов;
- окончание исполнительных производств при наличии задолженности по выплате алиментов;
- неиспользование предоставленных законом полномочий по обеспечению принудительного исполнения должниками актов о взыскании алиментов, в том числе предупреждение об уголовной ответственности, розыск, привод, наложение административного взыскания, ограничение на выезд за границу и другие;
- непринятие мер по установлению размера доходов для исчисления алиментов, имущества должника для взыскания задолженности, ее индексации;
- отсутствие проверок правильности начисления бухгалтерией организации работодателя должника удержаний в счет алиментов и задолженности, должного контроля за своевременностью и полнотой перечислений;
- неправомерный отказ в возбуждении уголовного дела в отношении должника за злостное уклонение от уплаты алиментов по формальному составу;
- отсутствие ответов на устные и письменные обращения взыскателей, включая повторные, или их формальный характер.

Одной из проблем своевременности взыскания алиментов является низкий уровень взаимодействия подразделений ФССП различных регионов, ненадлежащая организация работы служб судебных приставов при пересылке документов на исполнение в другие территории.

К Уполномоченному обратилась Ф. из Лотошинского муниципального района с жалобой на неуплату алиментов на сына и бездействие сотрудников отдела службы судебных приставов по Волоколамскому муниципальному району. В ходе проведенной проверки Управлением Федеральной службы судебных приставов по Московской области (УФССП по МО) установлено, что указанным

отделом исполнительное производство окончено, и исполнительный лист направлен по территориальности в г. Санкт-Петербург, по месту проживания должника. При пересылке исполнительный лист утерян. Поручение о получении дубликата исполнительного листа судебным приставом исполнено только спустя 2 месяца, после указания из УФССП по МО. Исполнительное производство вновь возбуждено и окончено в связи с направлением в Невский отдел УФССП по городу Санкт-Петербургу. Несмотря на принятые меры, взыскатель информации не получил. Ф. повторно обратилась к Уполномоченному, так как ее права были вновь нарушены - уже сотрудниками этого подразделения. Уполномоченный направил обращение Главному судебному приставу города Санкт-Петербурга. По результатам проведенной проверки к судебному приставу-исполнителю было применено взыскание. В результате место работы должника установлено, и исполнительное производство окончено в связи с направлением исполнительного документа в организацию должника. Однако алименты так и не поступили в связи с тем, что судебный пристав-исполнитель не передал банковские реквизиты, отправленные ему взыскателем. Только после очередного вмешательства Уполномоченного имущественные права несовершеннолетнего были восстановлены.

Неэффективно решается судебными приставами-исполнителями проблема выяснения дополнительных доходов должника и взыскания с них алиментов.

Г. из Мурманской области обратилась с жалобой на сокрытие от уплаты алиментов дополнительных источников доходов должником, проживающим в Московской области. После обращения Уполномоченного в Третью прокуратуру по надзору за исполнением закона на особо режимных объектах факт работы должника Д. в нескольких местах был установлен. Копии исполнительного листа были направлены всем его работодателям.

Из-за недостаточного законодательного регулирования, в том числе межведомственного взаимодействия, большой проблемой в работе судебного пристава-исполнителя по взысканию алиментов является поиск места работы плательщика алиментов. Для удержания алиментов из заработной платы

должников в 2008 году в организации направлено более 14 тысяч копий исполнительных документов (*Приложение 4*). Проверено 1047 бухгалтерий организаций, которые удерживают алиментные платежи с должников по исполнительным документам, что составляет всего 7,5%. По результатам проверок к 55 виновным лицам, нарушившим порядок удержания алиментных платежей, применены меры административного характера. Руководство организации, где работает плательщик, под угрозой штрафа обязано сообщать судебному приставу-исполнителю и взыскателю алиментов об увольнении плательщика и новом месте его работы. Но в организации новое место работы, как правило, не известно. Сам плательщик также обязан сообщать сведения о перемене места работы и жительства судебному приставу-исполнителю, но тот, кто укрывается от алиментов, необходимую информацию не предоставляет. Выявление фактов сокрытия сведений и применение мер административного характера при подобных обстоятельствах и объемах исполнительного производства крайне затруднено.

Многочисленные нарушения в процедуре взыскания алиментов происходят по вине не только судебных приставов-исполнителей, но и организаций, где работают должники. В условиях высокой инфляции первостепенное значение приобретает индексация алиментных платежей, в том числе и при определении задолженности. Однако эти действия производятся судебными приставами несвоевременно, а бухгалтериями организаций, где работают должники, выплаты часто вообще не осуществляются.

Так, к Уполномоченному поступило обращение Т. из города Краснознаменска о невыплате алиментов на содержание больного бронхиальной астмой ребенка. Женщина работала в двух местах, пытаясь обеспечить семью и восстановить здоровье сына. Брак был расторгнут в 2005 году. Алименты поступали нерегулярно, так как отец периодически не работал. Исполнительный лист в Одинцовском отделе судебных приставов (ОСП) был утрачен. После выдачи дубликата исполнительное производство возбуждено, рассчитана задолженность на 01.10.2007 г. в размере 33300 рублей, постановление

направлено по новому месту работы в ООО «Красс-Сервис». Однако выплаты производились с грубыми нарушениями и не индексировались. Дважды Т. обращалась к начальнику Одинцовского ОСП, а затем в органы прокуратуры. Только спустя 3 месяца исполнительное производство было вновь возбуждено, и сделан расчет задолженности в размере 212400 рублей. Но оплата не производилась, долг так и не был погашен. Т. трижды обращалась к начальнику отдела судебных приставов для расчета задолженности и принятия мер к ее погашению, а также обращения взыскания на автомобиль должника, находящийся в его собственности. Никаких действий не последовало – как и ответа заявительнице. Исполнительный лист по месту последней работы должника был утерян. Проверкой, проведенной Третьей прокуратурой по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах Московской области, установлено, что судебными приставами-исполнителями Одинцовского ОСП допущены нарушения положений Федерального закона «Об исполнительном производстве», и внесено представление об устранении нарушений законодательства и привлечении виновных должностных лиц к строгой дисциплинарной ответственности.

Исполнение решения суда о взыскании алиментов затруднено, если местом работы должника являются коммерческие организации со специфичным учетом движения финансовых средств. Должник, получая так называемую «серую зарплату», легко скрывает свои доходы, уклоняясь от уплаты алиментов или выплачивая мизерные суммы по собственному усмотрению. В таких организациях бухгалтерии над взысканием алиментов фактически не работают. Проверка финансовых документов коммерческой организации по перечислению алиментных выплат - дело очень сложное и законодательно неурегулированное. Отсутствие принципиальной оценки нарушений законности в деятельности организации, где работает плательщик, при недобросовестном исполнении обязанностей судебными приставами-исполнителями, непринятие мер персональной ответственности за нарушения становятся системными.

Например, к Уполномоченному обратилась К. из Тюменской области. Более 7 лет бывший муж, зарегистрированный на территории Московской области и работающий в Коллегии адвокатов города Москвы и Московской области, уклоняется от выплаты алиментов на содержание ребенка. Исполнительный лист подмосковные и московские подразделения службы судебных приставов неоднократно пересылали друг другу, при этом он трижды терялся. Несколько лет приставы не могут установить место жительства адвоката, его доходы и имущество для исчисления алиментов. Меры понуждения к должнику не принимаются. Адвокатский кабинет зарегистрирован в городе Москве, сам адвокат - в одном из районов Московской области, где он фактически никогда не проживал. Несмотря на неоднократные обращения взыскателя, расчет задолженности по алиментам с 2006 года не производился, и ответы К. не давались. По заявлению К. Одинцовской городской прокуратурой проведена проверка, которая выявила нарушения требований законодательства в ходе совершения исполнительных действий судебными приставами-исполнителями, в связи с чем в адрес старшего судебного пристава Одинцовского ОСП было внесено представление в порядке статьи 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Но это так и не привело к надлежащему исполнению должником алиментных обязательств. Судебным приставом-исполнителем Юго-восточного административного округа города Москвы (ЮВАО) исполнительное производство, несмотря на наличие задолженности по алиментам, прекращено в связи с направлением должником по почте некоторой суммы, причем по неверному адресу, указанному судебным приставом-исполнителем. Деньги на счет ребенка не поступили. Прокуратура ЮВАО Москвы в ответе на обращение заявительницы не дала принципиальной правовой оценки многочисленным нарушениям, допущенным судебным приставом-исполнителем. Уполномоченный обратился в Управление ФССП по городу Москве и Московской области. Исполнительное производство было вновь возбуждено, информация о задолженности направлена взыскателю. Однако задолженность в сумме 28 тысяч рублей, рассчитанная на 2006 год по средней заработной плате по стране, не

проиндексирована, доходы должника не определены. Сведения из налоговой службы о доходах адвоката отсутствуют. Уполномоченным направлен повторный запрос в службу судебных приставов города Москвы. Работа по восстановлению прав ребенка продолжается.

Взаимодействие ФССП России по МО и налоговых служб находится на низком уровне. В соответствии с законодательством при отсутствии сведений о денежных средствах плательщика алиментов судебный пристав вправе обратиться в налоговые органы, которые обязаны в трехдневный срок сообщить об имеющихся сведениях. Данная норма на практике не работает. Налоговые органы в некоторых муниципальных образованиях Московской области не предоставляют в срок сведений по запросу или отказывают в их предоставлении. Порой при наличии достоверной информации об индивидуальной предпринимательской деятельности плательщика поступает ответ из налоговой службы об отсутствии сведений о доходах. В таком случае расчет задолженности по алиментным выплатам производится по средней заработной плате по стране. Выявление всех доходов индивидуальных предпринимателей - как для налогового обложения, так и для взыскания алиментов - требует совершенствования.

Так, к Уполномоченному обратился взыскатель Н. о невыплате задолженности по алиментам в соответствии с судебным постановлением на содержание двоих несовершеннолетних детей в размере 33% от заработка и всех видов доходов по исполнительному производству, открытому в городе Дзержинском. Родитель, зарегистрированный как индивидуальный предприниматель, в течение 3-х лет после развода алименты на детей не выплачивал. Сведений о доходах не предоставлял. По запросу из налоговой службы поступил ответ об отсутствии доходов данного предпринимателя.

Взаимодействие Управления ФССП России по Московской области с органами службы занятости населения Московской области при исполнении решений суда о взыскании алиментов с граждан, признанных в установленном порядке безработными, осуществляется на основании соглашения № 147 от 04.03.2008 г. В 2009 году судебными приставами-исполнителями в органы

службы занятости населения для трудоустройства направлены 1098 должников, из них трудоустроены 262 человека. В большинстве случаев данная мера не эффективна по причине отсутствия у должников специальностей, соответствующих вакансиям, а также документов, необходимых для трудоустройства.

По информации Комитета по труду и занятости населения Московской области, численность безработных граждан, с которых удерживаются алименты на содержание детей, в текущем году составляет 1269 человек.

При уклонении граждан от исполнения решения суда в рамках исполнительного производства законодательством предусмотрены меры понуждения должников к выплате алиментов. Препятствием к обеспечению принудительного исполнения должниками алиментных обязательств является нарушение законодательства некоторыми судебными приставами-исполнителями и неэффективность механизмов и санкций, предусмотренных законодательством в отношении должников.

Одной из мер понуждения к выплате алиментов является ограничение выезда за границу. В 2009 году судебными приставами-исполнителями вынесено и направлено для исполнения в Федеральную пограничную службу России 1102 постановления о временном ограничении права выезда должников за пределы Российской Федерации. В результате погашена задолженность по 53 исполнительным производствам (около 5%) на общую сумму 4 миллиона 582 тысячи рублей. Однако и эта мера применяется территориальными отделами не всегда.

К Уполномоченному поступило обращение К. из Чеховского муниципального района с жалобой на длящееся годами нарушение права детей на содержание со стороны отца. Приговором суда в 2005 году должник Д. уже был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ст. 157 УК РФ, и ему было назначено наказание в виде исправительных работ сроком на 6 месяцев с удержанием 10% заработной платы в доход государства. Но от исполнения наказания он уклонился и задолженность не выплатил. Несмотря на

большие долги, Д. приобрел автотранспортное средство иностранного производства в кредит и выплатил по данному кредиту 90 тысяч рублей. Взыскательница подала заявление на ограничение права выезда должника, но спустя месяц он отбыл на отдых за границу. К марту 2009 года задолженность Д. составила более 164 тысяч рублей. На обращение Уполномоченного к Главному судебному приставу по Московской области получена информация, согласно которой действия судебного пристава-исполнителя, окончившего исполнительное производство при наличии задолженности, признаны неправомерными, в связи с чем начальнику отдела даны соответствующие поручения. В отношении должника 09.10.2009 г. вынесен запрет на выезд за пределы России. В декабре 2009 года Д. был привлечен повторно за злостное уклонение от уплаты алиментов по ст. 157 УК РФ.

Важным направлением в работе является розыск должников. В 2009 году судебными приставами-исполнителями вынесено и направлено в органы внутренних дел 920 постановлений о розыске. По данным делам найдено только 10,6% должников.

До 2008 года их розыск был возложен на Федеральную миграционную службу Российской Федерации (ФМС РФ). После реорганизации эти функции с ФМС сняты. Два года розыском должников фактически никто не занимался. Судебным приставам-исполнителям в структурах ФМС в приеме документов на розыск должников отказывали, из подразделений Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД РФ) документы на розыск возвращали. Поэтому число объявленных в розыск «алиментщиков» сократилось. По сведениям Главного Управления внутренних дел Московской области (ГУВД МО) число лиц указанной категории, установленных в ходе розыска, сократилось на 87,1%. (Приложение 5). В структуре МВД РФ розыск должников организован только с 2010 года. В службе милиции общественной безопасности для этого выделены сотрудники. Но организация данной работы пока не отвечает необходимым требованиям.

Большая часть обращений по розыску должников остается без результата, так как работа проводится формально.

Например, в ноябре 2006 года Глуховская общеобразовательная школа-интернат №2 VII вида города Ногинска обратилась в ФССП с заявлением о розыске должника. Спустя месяц было заведено розыскное дело. Только через 2 года из УФМС поступило сообщение, что должник не найден, и предлагалось обратиться в суд о признании должника безвестно отсутствующим. Детское учреждение обратилось в суд, но суд в иске отказал, так как в справке УВД содержалась информация о задержании родителя 10 месяцев назад за административное правонарушение. Розыск был возобновлен. Спустя год из УФМС вновь сообщили, что должник не найден. После обращения руководства школы-интерната в УВД был получен ответ, из которого следовало, что разыскиваемый должник за период с 2006 по 2009 год 40 раз задерживался за различные правонарушения правоохранительными органами города Ногинска.

Проблемой для судебных приставов-исполнителей и взыскателей является установление места нахождения должника при отбывании им наказания, связанного с лишением свободы. Переписка с целью установления его адреса занимает много времени, так как в ФСИН России нет единого информационного центра учета перемещений осужденных. Из-за этого взыскание алиментов с такой категории должников длительное время не производится.

Нельзя не отметить внутренние проблемы службы судебных приставов-исполнителей. Объем исполнительных производств по алиментам значительно возрос. Остаток неоконченных исполнительных производств о взыскании алиментов в Московской области на конец 2009 года, в том числе из-за наличия задолженности, составил около 40 тысяч дел.

Нагрузка на одного судебного пристава составляет от 500 до 2 тысяч исполнительных производств. Причинами многочисленных нарушений в исполнительном производстве являются: дефицит кадров, их слабое материально-техническое обеспечение и низкий профессиональный уровень. В квалификационных требованиях к должности судебного пристава-исполнителя

отсутствует обязательное высшее или среднее специальное юридическое образование.

Высокая нагрузка, низкая заработная плата (в среднем около 12 тысяч рублей), отсутствие необходимой профессиональной подготовки влекут текучесть кадров и являются причинами неисполнения решений судов о взыскании алиментов.

Наибольшее количество нарушений прав на алиментные выплаты отмечается среди детей, оставшихся без попечения родителей, проживающих в детских учреждениях различной ведомственной принадлежности.

В Подмосковье учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находятся, в основном, в ведении трех министерств.

Министерства	Дети, имеющие право на алименты	Из них не получают алименты
Министерство образования Московской области	1768	1359
Министерство социальной защиты Московской области	322	133
Министерство здравоохранения Московской области	132	124

В целях изучения ситуации и оказания содействия в защите прав этих детей Уполномоченным по правам ребенка в Московской области и Главным судебным приставом Московской области были проведены совместные выезды в детские учреждения с посещением детских домов, интернатов, домов ребенка в Раменском, Ногинском, Рузском, Щелковском, Истринском, Коломенском, Мытищинском, Можайском, Одинцовском, Ленинском, Ступинском, Серебряно-Прудском, Орехово-Зуевском муниципальных районах и городских округах: Железнодорожный, Подольск, Электросталь, Коломна, Орехово-Зуево.

Практически во всех учреждениях выявлены системные нарушения прав детей на содержание со стороны родителей. В Ефимовской школе-интернате для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, Павлово-Посадского муниципального района алименты по решениям судов взысканы на 13

воспитанников, а получают их лишь 2 ребенка. В Колычевской специальной (коррекционной) школе-интернате для детей-сирот и детей с ограниченными возможностями здоровья, оставшихся без попечения родителей, Коломенского муниципального района из 63 детей, имеющих право на алименты, их получают - 12, в школе-интернате для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, города Воскресенска из 55 детей алименты получают только 8. В Глуховской общеобразовательной школе-интернате № 2 VII вида алименты должны выплачиваться 36 воспитанникам, а поступают лишь 8. В Государственном учреждении здравоохранения (ГУЗ) «Видновский специализированный Дом ребенка» из 23 детей получает алименты только 1 ребенок. В Тучковской специальной коррекционной школе-интернате VIII вида из 17 детей алименты не поступают никому, в Пушкинской специальной (коррекционной) школе-интернате VIII вида ни одному из 13 воспитанников алиментные выплаты также не производятся. Аналогичная картина и в других детских учреждениях.

Невысказание алиментов на детей, оставшихся без попечения родителей, иногда происходит по вине детских учреждений из-за непрофессионализма сотрудников. В Дедовской специальной (коррекционной) общеобразовательной школе-интернате VIII вида Истринского района в одном из личных дел в течение 6 месяцев хранился исполнительный лист, который был направлен в учреждение органами опеки и попечительства.

Наиболее распространенной причиной несоблюдения законодательства является несвоевременное обращение детских учреждений в суд за сменой взыскателя. В Коробчеевской специальной (коррекционной) общеобразовательной школе-интернате VIII вида Коломенского муниципального района на время посещения имелось 11 решений судов о взыскании алиментов в пользу органов опеки и попечительства, при этом учреждением не предпринято никаких действий по смене взыскателя, и исполнительные производства не возбуждены. Такие же нарушения выявлены во многих детских учреждениях, в том числе в Чеховской специальной школе закрытого типа Министерства

образования Московской области, Можайской воспитательной колонии Управления Федеральной службы исполнения наказания России по Московской области.

Причины непоступления алиментных выплат во всех детских учреждениях однотипны. Например, в ГУЗ «Видновский специализированный Дом ребенка» выявлены следующие нарушения: нет исполнительных листов на 4-х должников, которые не выданы судом, не производится взыскание по 8 ведущимся исполнительным производствам из-за отсутствия у должников заработной платы. Нет сведений о возбуждении исполнительного производства по 12 должникам, несмотря на направленные запросы. Место жительства некоторых должников не установлено, так как их розыск не ведется.

При изучении личных дел воспитанников некоторых детских учреждений, в том числе Чеховской специальной школы закрытого типа Министерства образования Московской области, учреждений для несовершеннолетних УФСИН России по Московской области установлено, что они не располагают сведениями о реализации права воспитанников на получение алиментов и их размере, не выходят в суд с исками о смене взыскателя или установлении юридического факта признания родителя без вести отсутствующим.

В соответствии с законодательством средства, перечисляемые на содержание детей, находящихся в учреждении, учитываются по каждому ребенку отдельно и могут быть помещены в кредитные организации для получения дохода. Руководители учреждений, как правило, не перезаключают договоры с банками на открытие персонального счета ребенка под более выгодный процент.

В ряде детских учреждений отмечена неудовлетворительная работа социальных педагогов. К сожалению, отдельные социальные работники или безответственно выполняют свою работу, или только назначены и не имеют достаточного опыта и знаний. Им требуется правовая и методическая помощь.

Уклонение от исполнения решения суда в части выплаты алиментов детям, родители которых лишены родительских прав, происходит системно, злостно, на протяжении многих лет. Долги практически не взимаются. Принимаемые меры

в отношении должников, ведущих асоциальный образ жизни, не эффективны, тем более, что обращение долгов на имущество, состоящее в основном из жилья и недорогих предметов домашнего обихода, невозможно. Отсутствие заработка у должника, уклонение его от трудоустройства, бродяжничество, алкоголизм и наркомания, злостное уклонение от уплаты алиментов, а затем от исполнения наказания по ч. 1 ст. 157 УК РФ не способствуют выплате алиментов и возмещению задолженности.

Организация контроля за соблюдением прав детей, оставшихся без попечения родителей, возложена на органы опеки и попечительства. Министерством образования Московской области 22.07.2007 г. в муниципальные образования было направлено инструктивное письмо № 1162-08п/07 «О формировании единой практики работы по вопросам в части взыскания алиментов и распоряжении денежными средствами, поступающими на счета несовершеннолетних в виде алиментов, пенсий и пособий». Рекомендовано инициировать принятие на муниципальном уровне нормативно-правового акта по обеспечению и защите имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также обращение законных представителей в суд, в службу судебных приставов о принятии мер к исполнению родителями алиментных обязательств, усилить контроль за соблюдением имущественных прав детей. В качестве положительного примера можно отметить Ногинский, Рузский, Серебряно-Прудский муниципальные районы.

Однако большинство органов опеки и попечительства в муниципальных образованиях контроль осуществляют слабо. Они, как правило, в суд за сменой взыскателя не выходят, с опекунами этот вопрос своевременно не решают, судебных приставов об изменении формы устройства ребенка и смене законного представителя не информируют, сверки по месту нахождения детей, имеющих право на алименты, не проводят. В исполнительных производствах взыскателями продолжают значиться органы управления образованием, органы опеки и попечительства или детские учреждения, в которых несовершеннолетние длительное время не проживают или вообще никогда не проживали.

Одним из препятствий в должном исполнении законодательства является недостаточный уровень взаимодействия органов опеки и попечительства, детских учреждений со службой судебных приставов. Информация об исполнительном производстве и его результатах в личных делах детей отсутствует. Есть учреждения, которые не обращаются к судебным приставам-исполнителям с запросом о размере задолженности по алиментам. В свою очередь судебные приставы оставляют без ответа запросы детских учреждений о ходе исполнительного производства, о расчете или перерасчете задолженности, ее индексации, о возбуждении уголовного дела за злостное уклонение от уплаты алиментов. Судебные приставы, направившие исполнительные листы по месту работы должника, контроль за расчетом и выплатой алиментов не производят, своевременно задолженность не индексируют. Особенно большие сложности у тех детских учреждений, в которых находятся дети из нескольких муниципальных образований, так как им приходится взаимодействовать с разными территориальными отделами службы судебных приставов.

При уклонении родителей от выплаты алиментов законодательством предусмотрены определенные санкции. Если алименты не выплачиваются по решению суда, виновный плательщик должен возмещать получателю неустойку в размере 0,1% за каждый день просрочки (п. 2 ст. 115 Семейного Кодекса РФ). Однако законные представители при длительной невыплате ребенку алиментов в суд за назначением неустойки, как правило, не обращаются, и данная норма редко применяется на практике. Причин несколько. В том числе: отсутствие достаточной правовой грамотности, сложная судебная процедура, необходимость больших временных затрат, сомнение взыскателей в положительном результате. К тому же обращение в суд за неустойкой взыскателей, по чьей инициативе исполнительное производство о принудительном взыскании алиментов возбуждено на основании нотариально заверенного соглашения, в соответствии с действующим законодательством невозможно.

Для всех категорий должников, нарушающих законодательство об исполнительном производстве, предусматривается административная

ответственность по ст. 17.14 Кодекса об административных правонарушениях РФ (КоАП РФ). Нарушения, выразившиеся в невыполнении законных требований судебного пристава-исполнителя, предоставление недостоверных сведений о своих правах на имущество, несообщение об увольнении с работы, о новом месте работы, учебы, месте получения пенсии, иных доходах или месте жительства влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от 1 тысячи до 2 500 рублей; на должностных лиц - от 10 тысяч до 20 тысяч рублей; на юридических лиц - от 30 тысяч до 100 тысяч рублей.

В законодательстве отсутствует административная ответственность за уклонение от уплаты алиментов. Законные представители несовершеннолетних могут быть привлечены к административной ответственности по ст. 5.35. КоАП РФ «за уклонение от воспитания и содержания несовершеннолетних» в виде предупреждения или административного штрафа в размере от 100 до 500 рублей. Но родители, лишённые родительских прав, поскольку законными представителями не являются, к административной ответственности по данной статье не привлекаются, что свидетельствует об имеющемся пробеле в действующем законодательстве в отношении этой категории лиц. Наличие данной административной нормы могло бы стать основанием определения злостности, которое сейчас отсутствует и вызывает трудности при возбуждении уголовных дел по статье 157 УК РФ.

Одним из способов воздействия на недобросовестных плательщиков алиментов является возможность привлечения должника, злостно уклоняющегося от уплаты алиментов, к уголовной ответственности по статье 157 УК РФ.

Изучение ситуации по применению мер уголовно-правового характера к лицам, злостно уклоняющимся от уплаты алиментов, показывает, что их количество с 2005 года снизилось на 20% (*Приложение б*).

Дознание по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных статьей 157 Уголовного кодекса РФ, производится в настоящее время дознавателями органов Федеральной службы судебных приставов.

В соответствии со ст. 140 Уголовно-процессуального кодекса РФ (УПК РФ) основанием для возбуждения уголовного дела могут являться рапорт судебного

пристава-исполнителя об обнаружении признаков преступления, предусмотренного ст. 157 УК РФ, заявление взыскателя, а также сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников.

Во многих обращениях граждан к Уполномоченному содержатся жалобы на неправомерный отказ в возбуждении уголовного дела по ст. 157 УК РФ по формальным основаниям. В принятии таких решений определенное значение имеет субъективный фактор. Но в некоторых случаях реальная угроза уголовной ответственности способствует восстановлению нарушенных прав детей.

Так, к Уполномоченному обратилась Л. из г. Орехово-Зуево. С января 2007 года Мытищинским отделом судебных приставов не обеспечивалось принудительное исполнение бывшим мужем заявительницы алиментных обязательств в пользу двоих детей, один из которых является ребенком-инвалидом. Ответы на ее устные и письменные обращения не давались. Несмотря на злостное уклонение от исполнения судебного решения, должник к какой-либо ответственности привлечен не был. В постановлении об отказе в возбуждении уголовного дела по ст. 157 УК РФ было указано, что место нахождения должника не известно, хотя он проживал по месту регистрации с новой семьей и никуда не скрывался. Меры по розыску должника в установленном законом порядке не принимались. Дознаватель указала, что должник на прием к приставу-исполнителю не являлся, об уголовной ответственности за уклонение от уплаты алиментов не предупреждался. Вместе с тем судебным приставом не было использовано право при неявке к нему должника в указанный срок без уважительных причин подвергнуть его приводу на основании ст. 113 УПК РФ, денежному взысканию на основании ст. 118 УПК РФ. В результате проверки, проведенной Мытищинской городской прокуратурой, постановление об отказе в возбуждении уголовного дела было отменено, и материалы направлены на дополнительную проверку. Однако дознаватель сообщила, что намеревается вынести постановление аналогичного содержания. По указанным фактам Уполномоченным было направлено обращение в УФССП России по Московской области. Новое постановление дознавателя отдела службы судебных приставов об

отказе в возбуждении уголовного дела прокуратурой также было отменено. В ходе проверки исполнительного производства установлено, что судебным приставом-исполнителем были нарушены требования федерального законодательства, в связи с чем начальнику УФССП России по Московской области внесено представление об устранении выявленных нарушений с требованием о привлечении данного пристава-исполнителя к дисциплинарной ответственности.

Начальнику Мытищинского отдела службы судебных приставов (ССП) было поручено взять повторно возбужденное исполнительное производство под личный контроль и активизировать меры для его осуществления. Были предприняты действия по установлению имущественного положения должника и принуждению его к производству выплат. Произведен расчет задолженности, которая на 01.09.2009 г. составила 174 704 рубля. Должником стали уплачиваться текущие платежи и задолженность. В связи с необходимостью выезда за границу, в счет задолженности, им были переданы сразу 100 тысяч рублей.

На практике даже применение мер уголовной ответственности не решает проблему восстановления имущественных прав детей в части выплаты алиментов.

Например, на протяжении 7 лет А. злостно уклоняется от уплаты алиментов на содержание ребенка, находящегося в Софьинском детском доме Наро-Фоминского муниципального района. Администрация детского учреждения ежегодно безрезультатно обращалась к судебному приставу-исполнителю с заявлением о возбуждении уголовного дела по ст. 157 Уголовного кодекса РФ. Только спустя 5 лет дело было возбуждено, и А. привлечена к уголовной ответственности. Наказание – 1 год обязательных работ. Решение суда не исполнено. Алименты не поступили. Задолженность тоже сохраняется. И снова, уже третий год, регулярно пишутся заявления о возбуждении уголовного дела по ст. 157 УК РФ. А. не работает, продолжает злостно уклоняться от уплаты алиментов. За 7 лет нахождения ребенка в детском учреждении деньги на уплату алиментов на его счет не поступили ни разу.

Законодательство позволяет привлечь за злостное уклонение от уплаты алиментов не все категории должников. Так, к Уполномоченному обратилась Б. из Чеховского муниципального района с жалобой на уклонение ее бывшего мужа от воспитания и содержания их ребенка и отказ Серпуховского ОСП в возбуждении уголовного дела. После развода между бывшими супругами было заключено и нотариально удостоверено соглашение о порядке осуществления родительских прав родителем, проживающим отдельно от ребенка, и уплате алиментов на его содержание. Однако в связи с невыполнением взятых на себя должником обязательств четырежды возбуждалось исполнительное производство. На момент подачи жалобы Уполномоченному взыскание было обращено на заработную плату, установлена задолженность в размере около 9,5 тысячи рублей. По обращению заявительницы был направлен запрос Серпуховскому городскому прокурору. По результатам проверки постановление дознавателя службы судебных приставов об отказе в возбуждении уголовного дела по ст. 157 УК РФ признано законным и обоснованным, поскольку в соответствии с указанной правовой нормой уголовно наказуемым деянием по решению суда признается злостное уклонение родителя от уплаты средств на содержание несовершеннолетних детей. Так как существовало соглашение между родителями, а не решение суда, привлечь должника за злостное уклонение от уплаты алиментов на основании ст. 157 УК РФ невозможно.

Нормативного регулирования требует определение понятия «злостности», а также установление порядка возбуждения уголовного дела. Неточное установление периода задолженности по алиментам и ее размера в денежном выражении затрудняют применение ст. 157 УК РФ.

Единые требования к порядку возбуждения уголовного дела по статье 157 УК РФ отсутствуют. В муниципальных образованиях Московской области требования прокуратуры к порядку возбуждения и к числу предупреждений должника различны. Например, в некоторых районах необходимо вынести 2 предупреждения, между которыми должно пройти 2 месяца, в других - 3 предупреждения, в третьих - 4, причем между ними должно пройти от 1 до 6

месяцев. В итоге после первого предупреждения о привлечении должника к уголовной ответственности проходит от полугода до полутора лет, прежде чем возбуждается уголовное дело за злостное уклонение от уплаты алиментов. При этом задолженность растет, а длительность невыплат на злостность не влияет. Дети годами не получают алименты, а должник продолжает уклоняться от их уплаты. На фоне роста исполнительных производств по алиментам, увеличения фактов злостного уклонения от их уплаты количество принимаемых мер уголовно-правового характера снижается (*Приложение 7*).

По сведениям УФССП РФ по МО в 2009 году на исполнении находилось 2746 исполнительных производств с проведением доследственных проверок в порядке ст. 144-145 УПК РФ о злостном уклонении от уплаты алиментов. По результатам принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела в 1205 случаях. Возбуждено только 1371 уголовное дело по ст. 157 УК РФ.

Основными проблемами при применении ст. 157 УК РФ являются:

- некачественный сбор материала доследственной проверки;
- неточное установление периода задолженности по алиментам и ее размера в денежном выражении;
- отсутствие четкого законодательного определения злостности, дающее возможность должнику в период доследственной проверки оплатить в счет алиментов 100-200 рублей, что не позволяет признать лицо злостным неплательщиком, несмотря на большую сумму задолженности и дальнейшую невыплату алиментов;
- отсутствие единых нормативно установленных требований к порядку и условиям возбуждения уголовного дела за злостное уклонение от уплаты алиментов.

ФССП РФ подготовлены в 2009 году внутриведомственные нормативные документы об алгоритме взаимодействия судебных приставов-исполнителей и дознавателей ФССП при выявлении и раскрытии таких преступлений. Данные документы могут быть оценены положительно, так как необходимость в четких, грамотных процессуальных действиях сотрудников ФССП при возбуждении и

расследовании преступлений, предусмотренных ст. 157 УК РФ, не вызывает сомнений. Им предложено взаимодействовать с подразделениями ФСИН России, создавая совместные рабочие группы. Однако отсутствие межведомственного нормативного акта, регламентирующего совместные действия сотрудников этих ведомств, не способствует системному решению проблемы.

По информации УФСИН России по Московской области в 2009 году по статье 157 УК РФ отбывали наказание, не связанное с лишением свободы, 871 человек. В том числе отбывали исправительные работы 515 человек, из них уклонялись от исполнения 187, в том числе находились в розыске 34. К обязательным работам были осуждены 200 человек. Уклонялись от обязательных работ – 39. К вышеперечисленным видам наказания судом были осуждены условно, с применением ст. 73 УК РФ 155 человек, с применением отсрочки -1.

Условная мера наказания при назначении исправительных или обязательных работ лицам, длительное время уклоняющимся и выплаты алиментов, имеющим задолженность, особенно родителям, лишенным родительских прав, абсолютно не эффективна и не приводит к желаемому результату. Условное наказание предусматривает только явку в межрайонную уголовно-исполнительную инспекцию (МРУИИ) для регистрации и в редких случаях возлагает какие-то обязанности, которые не исполняются. Права детей на алименты при таких мерах уголовного характера продолжают нарушаться.

По данным Московского областного суда, в 2009 году за уклонение от исполнения наказания 316 осужденным наказание заменено на более строгое.

При исполнении наказания, в том числе по ст. 157 УК РФ, возникают следующие проблемы:

- решением суда осужденный, как правило, не обязывается явкой в Уголовно-исполнительную инспекцию (УИИ) для постановки на учет и исполнение наказания;

- отсутствие квотирования рабочих мест на предприятиях, определенных органами местного самоуправления для трудоустройства осужденных к исправительным работам;

- предусмотренные ч. 1 ст. 157 УК РФ меры уголовного наказания, применяемые к злостным неплательщикам алиментов, такие как обязательные работы, условная мера наказания, не эффективны в реальной защите прав несовершеннолетних. Они не только не способствуют исполнению обязанности по содержанию ребенка, но и исключают саму возможность принудительного исполнения алиментного обязательства, что фактически приводит к увеличению размера задолженности по алиментам и затягиванию срока ее погашения. Единственной отвечающей интересам ребенка мерой уголовной ответственности, предусмотренной ст. 157 УК РФ, являются исправительные работы, так как они предполагают трудоустройство должника, а значит, и возможность удержания из заработной платы алиментных платежей. Но и они недостаточно эффективны, так как порядок применения исправительных работ не продуман. Представляется целесообразным исправительные работы назначать лицам по месту их работы с удержанием денежных средств не только в доход государства, но и в счет погашения задолженности по алиментам. Неработающих и уклоняющихся от трудоустройства необходимо привлекать к принудительному труду с определенным режимом.

Любая уголовно-правовая норма должна, прежде всего, содержать меры наказания, предупреждающие повторное преступление и создающие условия для устранения его причин. В пользу этого свидетельствуют случаи, когда лица, злостно уклоняющиеся от уплаты алиментов, продолжают избегать не только погашения долга, но и исполнения наказания. В результате они неоднократно привлекаются по данной статье к уголовной ответственности. По информации детских учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, после привлечения к уголовной ответственности должники начинают выплачивать алименты только в 0,1% случаев.

Необходимо отметить, что нарушения прав на алименты детей, оставшихся без попечения родителей, происходят неоднократно, носят злостный характер и тесно связаны с нарушением их жилищных прав. Поэтому следует изучить вопрос о возможности использования взаимозачета стоимости доли собственности на единственное жилое помещение должника в счет погашения задолженности по алиментам.

Многие дети, имеющие право на алименты и проживающие в детских учреждениях, зарегистрированы на одной жилой площади с родителями, лишенными родительских прав, в собственности которых находится жилье. Не выплачивая алименты годами, имея большие задолженности не только по алиментам, но и по квартплате, должники в любой момент как собственники, на основании статьи 31 Жилищного Кодекса РФ, могут продать жилье, не считаясь с правом пользования своих детей. Новый собственник на основании статьи 297 Гражданского Кодекса РФ имеет право выселить их, так как после смены собственника жилья обременения чьим-либо правом пользования указанной нормой не предусмотрены.

К Уполномоченному поступило обращение братьев В. из г. Балашиха – из числа детей, оставшихся без попечения родителей. Мать, лишенная родительских прав, собственница жилья, пытается продать принадлежащую ей квартиру, оставив их без жилья и регистрации. Гражданка В. имеет задолженность по оплате алиментов на 16.04.2008 г. 215 тысяч рублей и коммунальных услуг в размере около 204 тысяч рублей. В. злостно уклонялась от уплаты алиментов на содержание детей, привлекалась к уголовной ответственности по статье 157 УК РФ к 1 году исправительных работ с удержанием в доход государства 10% ежемесячного заработка. Назначенное наказание в соответствии со статьей 73 УК РФ было определено считать условным с испытательным сроком 1 год. На должника наложено обязательство трудоустроиться и оказывать материальную помощь детям. Однако В. продолжает вести асоциальный образ жизни. На единственное жилье в соответствии со статьей 446 ГК РФ взыскание задолженности по алиментам обращено быть не может. Другого имущества и

доходов у должника нет. Перспективы взыскания задолженности - тоже, а вот вероятность у детей быть выселенными в соответствии со ст. 297 ГК РФ - реальна. Из-за отсутствия средств у детей, оставшихся без попечения родителей, нет возможности самостоятельно приобрести жилье. После выпуска из детского учреждения воспользоваться правом на обеспечение жильем по федеральному закону о дополнительных гарантиях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, они не смогут, так как по документам имеют закрепленное жилое помещение, соответствующее санитарным нормам. Жилищное законодательство право детей на жилье поставило в зависимость от родителя-собственника, лишённого родительских прав, являющегося должником по алиментам. Подобные случаи нередки.

Выводы и предложения

Изучение и анализ ситуации с соблюдением имущественных прав детей при выплате алиментов со стороны родителей выявили следующее.

Нарушения прав детей происходят на всех стадиях их реализации: инициации исков и контроля за получением детьми алиментных выплат со стороны законных представителей, вынесения решений судами, направления исполнительных листов для взыскания, при исполнительном производстве, его возбуждении, ведении и окончании, при начислении алиментов и расчете задолженности, применении мер понуждения должников к выплате алиментов, их розыске за уклонение от уплаты алиментов, применении к ним административной и уголовной ответственности, уголовного наказания за злостное уклонение от уплаты алиментов, вынесении приговора и его исполнении.

Наиболее острыми проблемами являются:

- несвоевременное обращение законных представителей в суд за назначением алиментов, сменой взыскателя и в службу судебных приставов-исполнителей о возбуждении исполнительного производства;
- вынесение судебных решений об уплате алиментов с нарушением норм материального и процессуального права;
- отсутствие законодательно отрегулированной единой практики направления копий решений суда по взысканию алиментов и исполнительных листов в службу судебных приставов;
- вынесение судами решений и приговоров в отсутствие в судебном заседании лиц, в отношении которых принимается решение или выносится приговор, содержащих недостоверные сведения о месте жительства, неполные установочные данные;
- низкий размер алиментов и нечеткий порядок их назначения;

- отсутствие эффективных законодательных норм в отношении родителей, лишенных родительских прав и имеющих высокий процент задолженности по алиментам;
- ненадлежащее ведение исполнительного производства;
- неэффективность принимаемых мер по понуждению должника к выплате алиментов;
- несвоевременное принятие мер по розыску должников и привлечению их к ответственности, в том числе при злостном уклонении от уплаты алиментов;
- отсутствие четкого законодательного определения злостности уклонения от уплаты алиментов, единого порядка и процедуры возбуждения уголовных дел по ст. 157 УК РФ;
- неэффективность мер уголовно-правового характера при злостном уклонении от уплаты алиментов на всех стадиях применения статьи 157 УК РФ;
- отсутствие квотирования рабочих мест на предприятиях для осужденных к исправительным работам, что усложняет их трудоустройство и делает невозможным исполнение наказания и взыскание алиментов;
- отсутствие межведомственного взаимодействия при реализации права детей на алиментные выплаты.

Причинами данных нарушений является, прежде всего, несовершенство законодательства по защите имущественных прав детей на содержание со стороны родителей в форме алиментных выплат, отсутствие достаточного нормативно регламентированного межведомственного взаимодействия при исполнении указанных решений.

Нарушение имущественных прав несовершеннолетних в виде содержания со стороны родителей свидетельствует о несоблюдении международного и российского законодательства и не позволяет обеспечить условия для нормального развития детей, поддержания приемлемого для них уровня жизни на самом важном и наиболее уязвимом возрастном этапе. Перечисленные проблемы могут быть решены только при условии внесения изменений в гражданское, семейное, административное, уголовное и исполнительное законодательство.

Существующая система обеспечения прав детей на содержание со стороны родителей должна быть пересмотрена. В этой связи представляется необходимым:

1. Внести изменения и дополнения в законодательство:

- разработать и принять Федеральный закон «Об основах государственной поддержки семьи в Российской Федерации»;
- разработать Концепцию семейной политики в Московской области;
- установить минимальный размер алиментов на детей при взыскании алиментов как в долях к заработку, так и в твердой денежной сумме, который не должен быть ниже установленного законом прожиточного минимума;
- продлить срок уплаты алиментов на детей, обучающихся в образовательных учреждениях всех типов по очной форме и не имеющих самостоятельного заработка, до 23 лет;
- дополнить статью 17.14 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации нормой об установлении ответственности за уклонение от уплаты алиментов;
- в Федеральном законе «Об исполнительном производстве»:
 - а) расширить перечень ограничений в отношении должников, в том числе введя запрет на совершение сделок с имуществом, требующих государственной регистрации, без согласования со службой судебных приставов;
 - б) при отсутствии задолженности по алиментным выплатам определить возможность окончания исполнительного производства на основании направления исполнительного листа по месту работы должника не ранее осуществления первой выплаты взыскателю;
 - в) при окончании исполнительного производства в связи с направлением по территориальности сохранять наложенные ранее ограничения в отношении должника;
- в Гражданском процессуальном кодексе РФ и Федеральном законе «Об исполнительном производстве» предусмотреть для лиц, имеющих задолженность по выплате алиментов, возможность взаимозачета задолженности и оформления в собственность несовершеннолетнего части единственного жилого помещения,

принадлежащего на праве собственности должнику, если он не располагает иным имуществом, на которое могло бы быть обращено взыскание, не имеет источников дохода, не принимает мер к трудоустройству в течение определенного времени;

- в статье 157 Уголовного кодекса РФ:

а) для уточнения условий наступления уголовной ответственности установить квалифицирующие признаки злостного уклонения от уплаты алиментов;

б) ввести квалифицирующий признак злостного уклонения от уплаты алиментов – повторность совершения этого преступления;

в) ввести новую санкцию в виде принудительного привлечения к труду злостных неплательщиков с отчислением денежных средств на счета детей;

- установить минимальный размер задолженности в долях или в процентах от невыплаченной суммы задолженности, которую должник обязан погасить в течение определенного периода, чтобы избежать уголовной ответственности;

- предусмотреть привлечение к уголовной ответственности за злостное уклонение от уплаты алиментов вне зависимости от оснований возбуждения исполнительного производства (исполнительный лист, судебный приказ или нотариально заверенное соглашение об уплате алиментов);

- ввести в перечень обязательных государственных образовательных стандартов предмет по основам семейной жизни, разработать и внедрить соответствующие методики преподавания;

2. В целях единообразного правоприменения предложить Верховному Суду РФ рассмотреть вопрос об обобщении судебной практики и разработке рекомендаций судам при вынесении решений по лишению родительских прав и назначении алиментов использовать единые унифицированные формулировки о взыскателе алиментов на содержание детей, предусмотреть универсальные определения: «детское учреждение, где находится несовершеннолетний» или

«законный представитель несовершеннолетнего, определенный в соответствии с избранной органами опеки и попечительства формой жизнеустройства ребенка»;

3. Обратить внимание Федеральной службы судебных приставов России, Министерства внутренних дел России, Федеральной службы исполнения наказаний РФ, налоговых органов, Министерства образования Московской области, Министерства социальной защиты населения Московской области, Министерства здравоохранения Московской области на необходимость разработки мер для координации взаимодействия по вопросам обеспечения прав детей на алиментные выплаты со стороны родителей;

4. Предложить Федеральной службе судебных приставов предусмотреть структурные подразделения, специализирующиеся на ведении исполнительных производств, касающихся имущественных, личных неимущественных и иных прав и законных интересов несовершеннолетних.

Предложенный комплекс мер, по нашему мнению, будет способствовать решению проблем соблюдения имущественных прав детей на алиментные выплаты со стороны родителей и сможет обеспечить достойную жизнь подрастающего поколения в Московской области только при активном участии всех без исключения институтов власти и местного самоуправления, имеющих отношение к данной проблеме.

**Уполномоченный
по правам человека
в Московской области
А.Е. Жаров**

30 июля 2010 года