

Специальный доклад

Уполномоченного по правам человека в Ростовской области

"Актуальные проблемы правового регулирувания в сфере алиментных обязательств"

2009 г.

1. ВВЕДЕНИЕ

Настоящий специальный доклад (далее - Доклад) подготовлен в соответствии с п. 6 ст. 16.1. Закона Ростовской области от 15.03.2007 N 643-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Ростовской области».

Доклад представляет собой исследование проблем, влекущих нарушение прав несовершеннолетних в сфере алиментных обязательств родителей и содержит предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Доклад составлен на основе изучения нормативно-правовых актов Российской Федерации и Ростовской области, с использованием практики рассмотрения обращений граждан по вопросам алиментных обязательств к Уполномоченному по правам ребенка в Ростовской области, материалов круглого стола на тему «Федеральные и региональные аспекты законодательства в области семейной политики», некоторых данных предоставленных УФССП по РО по этой категории дел, материалов представленных Северо-Кавказской Академией государственной службы а так же научной литературы.

2. НАРУШЕНИЯ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ ПО ДЕЛАМ О ВЗЫСКАНИИ АЛИМЕНТОВ

Согласно п.2 ст. 38 Конституции Российской Федерации, забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей. Специальная норма ст. 80 Семейного кодекса Российской Федерации, конкретизируя положения Конституции РФ в части материальной заботы о детях установила, что родители обязаны содержать своих несовершеннолетних детей.

Обычно родители выполняют свои обязанности добровольно, объединяя свои средства в общий семейный капитал, основываясь на чувствах взаимности, любви к ребенку и ответственности перед семьей. Проблемы возникают чаще всего тогда, когда родители или один из них не обеспечивают жизнь своих детей. В этом случае средства на содержание (алименты) могут быть взысканы в судебном порядке.

Многие родители в силу незнания законодательства либо неуверенности в получении денежных средств на содержание детей со стороны второго родителя вообще никогда не ставили вопрос о взыскании алиментов.

В настоящее время на практике особо остро стоит вопрос, связанный с невыполнением обязанности родителями по выплате алиментов на несовершеннолетних детей в разведенных семьях. Ежегодно по России регистрируется от 600 до 800 тыс. разводов, в том числе в семьях, где есть дети. По данным Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ), численность детей в разведенных семьях по России примерно 3,5-4,5 млн.

В Ростовской области по данным Управления ЗАГС в 2008 году было заключено 33909 браков, а расторгнуто 21961 брак. В 2008 году из 21961 расторгнутого брака 11751 (53,5 %) это браки где есть несовершеннолетние дети. С учетом того, что вышеизложенная проблема является актуальной не только для Ростовской области, становится понятен потенциальный масштаб проблемы невыполнения алиментных обязательств.

В 2008-2009 г.г. к Уполномоченному по правам ребенка в Ростовской области поступило около 100 обращений граждан о взыскании алиментов на содержание несовершеннолетних детей, о взыскании задолженности по алиментам, об ответственности плательщиков алиментов, а также об исполнении исполнительных документов о взыскании алиментов судебными приставами-исполнителями. Следует отметить, что большая часть обращений поступает от малообеспеченных семей, не имеющих достаточных средств для содержания детей.

Так к Уполномоченному по правам ребенка в Ростовской области поступило обращение жительницы г. Ростова-на-Дону. в интересах своих двух несовершеннолетних детей по вопросу взыскания алиментов с гражданина А. и правильности их начисления. Из содержания заявления гражданки Е. и представленных документов следует, что у ее бывшего мужа образовалась задолженность по алиментам на содержание несовершеннолетних детей в размере 50615,55 руб. Так же в своем обращении заявительница указывает, что является матерью одиночкой, сама, в связи с необходимостью ухода за детьми не работает, находится на иждивении родителей. Ее обращение в Ленинский районный отдел судебных приставов г. Ростова-на-Дону УФССП по Ростовской области с заявлениями о взыскании алиментов и проверки их начисления результатов не дали. Уполномоченный по правам ребенка в Ростовской области обратился в Управление ФССП по Ростовской области, были приняты дополнительные меры в отношении должника. Бывшему мужу заявительницы было предложено устроиться на работу, что он и сделал, т.о. вопрос был решен положительно. Но нет никакой гарантии, что в последующем алименты будут выплачиваться своевременно и в полном объеме, т.к. должник вправе в любое время уволится.

При рассмотрении обращения гражданки Р., жительницы г. Батайска, воспитывающей двух несовершеннолетних детей установлено, что после развода с мужем в 2003 году в судебном порядке, были установлены алименты на содержание двух несовершеннолетних детей в размере 1/3 части всех видов доходов. Однако платежи от отца детей поступали нерегулярно и по состоянию на сентябрь 2009 года долг составил 105 697 руб. Вместе с тем заявительница указала, что находится в тяжелом материальном положении, денежных средств на содержание детей не хватает. Кроме того гражданин Р. на протяжении последних двух лет не проявлял никакой заботы о детях, не участвовал в их воспитании, содержании, не интересовался здоровьем и учебой.

Уполномоченный обратился в УФССП РО о необходимости принятия более жестких мер к должнику, вплоть до уголовной ответственности.

Нередки случаи, когда алиментные обязательства не исполняются в течение нескольких лет, это не позволяет создать для ребенка надлежащих условий содержания.

Так, к Уполномоченному по правам ребенка в Ростовской области обратилась гражданка Ф., жительница Неклиновского района, в интересах несовершеннолетнего сына, по вопросу взыскания алиментов с гражданина Д. Из содержания заявления гражданки Ф. следует, что у ее бывшего мужа образовалась задолженность по уплате алиментов за последние 6 лет, на 10.03.2009 г. она составила 176587,99 руб. Так же в заявлении гражданка Ф. указывает, что ей не хватает средств на обучение и воспитание ребенка. Бывший муж заявительницы ведет аморальный образ жизни, страдает хроническим алкоголизмом, заработанные деньги тратит на приобретение алкоголя, средства на содержание сына выплачивать отказывается, ссылаясь на отсутствие работы. Применение различных мер воздействия на должника, в том числе неоднократное привлечение к уголовной ответственности по ст. 157 УК РФ со стороны службы судебных приставов не возымело никакого значения. После обращения Уполномоченного по правам ребенка в Ростовской области в УФССП РО, судебными приставами Неклиновского района издано постановление о временном ограничении выезда должника за границу, а так же сделаны запросы к операторам сотовой связи на предмет обнаружения имущества, подлежащего изъятию. Однако в этой ситуации шансов на успешное решение вопроса в ближайшее время мало.

Уполномоченный по правам ребенка в Ростовской области при рассмотрении обращений по вопросам исполнения алиментных обязательств тесно взаимодействует с Управлением ФССП по Ростовской области.

Анализ некоторых данных о деятельности ФССП РО показал, что удельный вес дел по алиментным обязательствам в общем объеме рассматриваемых дел практически не снижается (за 2007 год возбуждено 644 652 дела, из них 49 754 - 7,7 % от общего объема, дела по алиментным обязательствам, в 2008 году 48 847(7 %) дел, за 8 месяцев 2009 года 39 890 дел (6,6%)), что свидетельствует об актуальности проблемы.

Отмечается снижение количества дел, оконченных фактическим исполнением: в 2008 году 2233 единицы, в 2009 году 1072 дела. При это резко снизился показатель количества дел, оконченных в связи с направлением копий исполнительных документов для исполнения по месту работы должника: в 2007 году 18 200 дел, в 2008 году 16 866 дел, в 2009 году 6 301 дело. По информации ФССП РО это отчасти объясняется установлением ФССП России порядка окончания исполнительных производств алиментного характера, в соответствии с которым при наличии задолженности по алиментам, превышающей 10 тыс. рублей, судебными приставами-исполнителями помимо обращения взыскания на заработную плату принимаются меры к выявлению и обращению взыскания

на иное имущество и доходы должника. Исполнительное производство оканчивается после полного погашения образовавшейся задолженности.

Соответственно возросло количество неоконченных исполнительных дел, в 2008 году 19 237 - 39,4 %, в 2009 году 27 637 дел 69,3 % от общего количества дел.

Статьей 157 Уголовного кодекса РФ установлена ответственность за злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей. Так уголовных дел по ст. 157 УК РФ в 2007 году по инициативе Службы судебных приставов было возбуждено 1400 (2,8 % от общего количества дел по алиментным обязательствам), 2008 году 1 273 (2,6 %), за 8 месяцев 2009 года 982 дела (2,5 %).

Приведенные данные свидетельствуют о недостаточной эффективности мер, принимаемых службой судебных приставов, недостаточности использования такой меры как привлечение уклоняющихся к уголовной ответственности, т.к. практика показывает, что в основном уголовная ответственность является самым эффективным способом воздействия на граждан, отказывающихся и уклоняющихся от уплаты алиментов.

С целью повышения эффективности работы по взысканию алиментов Управлением ФССП по Ростовской области в 2008 году заключены соглашения о взаимодействии:

- с Управлением государственной службы занятости населения Ростовской области по вопросу оказания содействия в трудоустройстве лиц, обязанных уплачивать алименты, при изъявлении их желания трудоустроиться;

- с ГУ ОПФР по Ростовской области для установления места работы должников и (или) места получения иного дохода, в том числе путем электронного документооборота и с использованием сети Интернет для сокращения сроков получения судебным приставом-исполнителем необходимой информации для безусловного исполнения требований исполнительного документа. Однако, несмотря на это проблема выполнения алиментных обязательств остается по-прежнему актуальной.

Некоторые данные об исполнительных производствах, возбужденных по делам о взыскании алиментов на несовершеннолетних за период 2007-2009 гг. в Ростовской области

	8 мес. 2009		2008		2007	
Общее количество исполнительных дел, возбужденных в службе судебных приставов	608501		690911		644652	
Количество исполнительных	цифры	%	цифры	%	цифры	%

производств по алиментным обязательствам (цифра, % от общего объема дел по алиментным обязательствам)	39890	6,6	48847	7	49754	4
Количество дел, находящихся на контроле УФССП по РО (цифра, % от общего объема дел по алиментным обязательствам)	39890	6,6	48847	7	49754	4
Количество дел по которым направлены исполнительные документы по месту работы должника для удержания из з/п (цифра, % от общего объема дел по алиментным обязательствам)	6301	15,8	16866	34,5	18200	36,6
Количество неоконченных исполнительных производств (цифра, % от общего объема дел по алиментным обязательствам)	27637	69,3	19237	39,4	21504	43,2
Количество должников, объявленных в розыск (цифра, % от общего объема дел по алиментным обязательствам)	3455	8,7	2815	5,8	3000	6
Количество возбужденных уголовных дел по ст. 157 УК РФ (цифра, % от общего объема дел по алиментным обязательствам)	982	2,5	1273	2,6	1400	2,8
Количество дел, оконченных фактическим исполнением (цифра, % от общего объема дел по алиментным обязательствам)	1072	2,6	2233	4,5	-	
Количество дел, оконченных в связи с невозможностью взыскания (цифра, % от общего объема дел по алиментным обязательствам)	56	0,1	1245	2,5	-	

Основными причинами неисполнения исполнительных документов о взыскании алиментов являются:

1. Большая доля должников, ведущих аморальный образ жизни, не желание устройства на постоянное место работы, злоупотребление спиртными напитками. Как правило, у данного контингента лиц отсутствует имущество, неоднократное привлечение их к уголовной ответственности по ст. 157 УК РФ не является действенным фактором, побуждающим к погашению задолженности по алиментам и выплате текущих платежей.
2. Трудности с розыском имущества должников, так как согласно сведениям регистрирующих органов часто за ними такового не значится, установить наличие имущества по месту проживания или регистрации не представляется возможным.
3. Искусственное занижение размеров доходов должниками, в том числе официальными документами работодателя, сокрытие дополнительных и иных доходов.
4. Отсутствие у должников, обязанных к уплате алиментов, постоянного заработка, постоянного места работы, не оформление официально их трудовых отношений.
5. Недостаточность рабочих мест, особенно в сельских территориях, выезд должников в поисках работы (в том числе сезонной) без снятия с регистрационного учета и постановки на временный учет по новому месту жительства.
6. Неурегулированность ряда вопросов действующим законодательством, имеющих большое практическое значение. Например, в законодательстве не установлено понятие «злостное уклонение», что является серьезной проблемой при решении вопроса о привлечении к уголовной ответственности по ст. 157 УК РФ.

Анализ материалов проверок Уполномоченного по правам ребенка в Ростовской области показал, что в большей степени нарушаются права на получение алиментов несовершеннолетних детей, находящихся в учреждениях, где воспитываются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей.

Несовершеннолетние, находящиеся в таких учреждениях, самостоятельно не могут реализовать свое право на получение содержания от родителей. В то же время администрацией учреждений в полной мере не исполняются обязанности по контролю за поступлением денежных средств на счета детей. Органы опеки и попечительства в свою очередь недостаточно контролируют вопрос взыскания алиментов на подопечных детей, не достаточно взаимодействуют со службой судебных приставов.

Выявлены случаи, когда в личном деле опекаемого находится исполнительный лист о взыскании алиментов, однако администрация учреждения просто не предъявляет данный документ к исполнению.

Анализ материалов проверок показывает, что только в 20 % случаях взыскиваются алименты, в то время как у остальных воспитанников государственных учреждений нарушаются права на получение алиментов на свое содержание.

Так проверка, проведенная в детском доме №2 г. Новочеркаска показала, что из 25 воспитанников данного учебного заведения, только 3 получают алименты на свое содержание. В школе-интернате №41, детском доме №2, доме ребенка №1 г. Ростова-на-Дону не взысканы алименты ни на одного из детей, имеющих на них право. ПУ-12, ПУ-16 г. Ростова-на-Дону вообще не отслеживают поступление алиментов на счета детей.

По этим и остальным случаям нарушения законодательства, Уполномоченным по правам ребенка в Ростовской области, направлены представления об устранении нарушений в органы опеки и попечительства, органы управления образования, министерство образования Ростовской области.

Некоторые данные проверок государственных учреждений, где проживают несовершеннолетние, оставшиеся без попечения за период 2008-2009 гг.

№№ пп	Учреждение	Количество воспитанников, имеющих право на получение алиментов	Количество воспитанников, фактически получающих алименты (число, %)	
1	Детский дом г. Новошахтинска	37	29	78,4
2	Детский дом № 2 г. Новочеркаска	25	3	12
3	Школа-интернат № 42 г. Ростова-на-Дону	13	1	7,7
4	Школа-интернат № 41 г. Ростова-на-Дону	21	0	0

5	Детский дом № 1 г. Ростова-на-Дону	23	1	4,3
6	Детский дом № 2 г. Ростова-на-Дону	14	0	0
7	Детский дом № 7 г. Ростова-на-Дону	13	2	15,4
8	Детский дом № 10 г. Ростова-на-Дону	25	3	12
9	Детский дом № 4 г. Ростова-на-Дону	25, привлечены по ст. 157 УК – 5 родителей	3	12
10	Детский дом № 1 г. Шахты	50, привлечены в 2009 г. по ст. 157 УК – 3 родителя	12	24
11	Дом ребенка № 1 г. Ростова-на-Дону	14 – имеют право 6 – взысканы судом, но не переоформлены учреждением	0	0
12	Дом ребенка № 4 г. Ростова-на-Дону	19	1	5,2
13	ПУ-12 г. Ростова-на-Дону	12	Не отслеживают	
14	ПУ-16 г. Ростова-на-Дону	17	Не отслеживают	

3. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В СФЕРЕ АЛИМЕНТНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Обобщенный анализ положения дел в сфере взыскания алиментов, а так же исполнения законодательства в сфере алиментных обязательств в Ростовской области позволяет сделать выводы о качестве работы некоторых государственных органов:

-Недостаточно эффективная деятельность Службы судебных приставов в сфере исполнения федерального законодательства;

-Недостаточный контроль Министерства Образования Ростовской области и органов управления образования территорий за учреждениями, где воспитываются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей;

-Кроме того отмечается неурегулированность ряда вопросов в сфере алиментных обязательств действующего законодательства.

Проблемы, возникающие при реализации прав ребенка в сфере алиментных обязательств, в случае отсутствия добровольного содержания родителями (одним из них), во многом объясняются их правовой природой. Так в случае принудительного взыскания алиментов данные правоотношения возникают между тремя субъектами: супруг взыскивающий алименты на несовершеннолетнего ребенка, должник, обязанный уплачивать алименты и третья сторона, государственная власть в лице суда и службы судебных приставов.

Для обсуждения проблем и выработки предложений по совершенствованию федерального и регионального законодательства в области семейной политики по инициативе Уполномоченного по правам ребенка в Ростовской области на областном уровне проведен «круглый стол» на тему: «Федеральные и региональные аспекты законодательства в области семейной политики» с участием представителей Администрации Ростовской области, Законодательного собрания Ростовской области, министерств: общего и профессионального образования, труда и социального развития, здравоохранения, правоохранительных органов, службы судебных приставов, ученых, руководителей областных детских учреждений.

На основании проведенного анализа деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Ростовской области, УФССП РО и с учетом предложений круглого стола выработаны следующие рекомендации по внесению изменений в действующее законодательство:

1. Определение фиксированного минимального стандарта алиментов, базирующегося на показателе прожиточного минимума.

Семейный кодекс Российской Федерации, вступивший в силу 1 марта 1996 года, закрепил важнейшие положения, способствующие реализации права несовершеннолетних и нетрудоспособных членов семьи на получение содержания (алименты). Однако отсутствие в законодательстве понятия «минимального размера алиментов» на практике зачастую приводит к взысканию алиментов в ничтожно малых размерах.

В связи с этим представляется целесообразным предпринять меры по повышению эффективности правового механизма исполнения алиментных обязательств. Реализация идеи минимального стандарта алиментов требует внесения изменений в ст.81, 113 СК РФ.

В связи с этим Законодательным собранием Санкт-Петербурга в Государственную Думу Федерального собрания РФ внесен проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Семейный кодекс Российской Федерации» в части установления минимального размера алиментов на несовершеннолетних детей. Депутатами предлагается дополнить статью 81 Семейного кодекса РФ понятием минимального размера алиментов, а для его определения избрать величину прожиточного минимума для несовершеннолетних детей в субъекте РФ. При этом необходимо учитывать, что в силу ст. 80 Семейного кодекса РФ ребенка обязаны содержать оба родителя. Поэтому минимальный размер взыскиваемых алиментов с одного родителя должен соответствовать 50% прожиточного минимума.

2. Усиление защитной направленности Семейного кодекса РФ в отношении детей. Например, ст. 24 СК РФ формально обязывает суд рассмотреть вопрос о выплате алиментов на детей в процессе расторжения брака. Но в жизни это сейчас решает исключительно родитель, с которым остается ребенок; достаточно в исковом заявлении на расторжение брака отметить, что «споров о детях» нет. Акт развода чаще всего не совпадает по времени с решением о назначении алиментов.

Необходимо внесение изменений в действующее законодательство, обязывающее суды, рассматривая дела о разводах в рамках одного процесса решать и вопрос об установлении алиментов, если между супругами нет соглашения об уплате алиментов в нотариальной форме.

3. Продлить сроки выплаты алиментов на период обучения ребенка до 23 лет, т.к. при продолжении обучения подростками в неполных семьях требуется поддержка второго родителя.

С этой целью необходимо внести изменения в ст. 85 Семейного кодекса РФ в части увеличения срока выплаты алиментов учащимся детям очной формы обучения до 23 лет, на период обучения.

4. Необходимо законодательное закрепление понятия «злостное уклонение от уплаты алиментов», т.к. на практике возникают проблемы, что считать в том или ином случае «злостным уклонением». Это в значительной степени упростило бы работу службы судебных приставов и способствовало повышению ответственности за уклонение от уплаты алиментов. Для реализации этого необходимо внести изменения в Семейный кодекс РФ.

5. Кроме того, государству целесообразно усилить свою роль и участие в сфере алиментных отношений, рассматривать ее не только как сферу частного, но и публичного права. С этой целью целесообразно создание единого федерального алиментного фонда из средств которого должны выплачиваться алименты на детей из малообеспеченных семей с последующим взысканием с должника в пользу государства.

Положительной стороной создания такого фонда является и то обстоятельство, что государство в отличие от простого гражданина имеет больше возможностей для понуждения должников к исполнению своих обязанностей.

Одновременно службе судебных приставов необходимо использовать все возможные меры воздействия на должника. Целесообразно применять привлечение, особенно злостных должников к уголовной ответственности, шире использовать меры по обращению взыскания на имущество должника.

Министерству образования РО рекомендуется принять меры по наведению порядка в государственных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей по учету и взысканию алиментов для воспитанников.