

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА СУДЕБНЫХ ПРИСТАВОВ

ПИСЬМО

от 29 марта 2010 года N 12/01-5556-ТИ

О работе по рассмотрению обращений Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека в 2009 году

В связи с ратификацией Российской Федерации [Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод](#) (далее - Конвенция) в российской правовой системе расширилось представление о правах человека. Принимаемые в последнее время в России законодательные акты, как правило, проходят экспертизу на предмет их соответствия международному и европейскому праву и, в частности, нормам [Конвенции](#).

Процесс совершенствования российского законодательства и его приведения в соответствие с европейским стандартом еще не завершен. Тем не менее российские граждане в полной мере реализуют полученную возможность обращаться в Европейский Суд по правам человека (далее - Европейский Суд, Суд) с индивидуальными жалобами в случае нарушения их прав со стороны органов государственной власти. Подавляющее количество данных жалоб обусловлено неисполнением либо ненадлежащим исполнением судебных решений.

Европейский Суд неоднократно констатировал в отношении Российской Федерации нарушения в связи с повторяющейся невыплатой государством долгов по судебным решениям, ввиду чего, согласно устоявшейся практике Суда, пострадавшие не имели эффективных внутригосударственных средств правовой защиты (постановления от 7 мая 2002 года по делу "Бурдов (Burdov) против России", от 18 ноября 2004 года по делу "Вассерман (Wasserman) против России" и многие другие).

[Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 3 июля 2008 года N 734-О-П](#) указал на необходимость создания действенных механизмов, обеспечивающих присуждение компенсаций за неисполнение решений по искам к Российской Федерации, ее субъектам или муниципальным образованиям в соответствии с признаваемыми Российской Федерацией международно-правовыми стандартами.

15 января 2009 года Европейский Суд в отношении России впервые вынес пилотное¹ постановление по жалобе "Бурдов против Российской Федерации (2)" (вступило в силу 4 мая 2009 года), в котором указал на существование в России проблемы неисполнения и чрезмерно длительного исполнения решений национальных судебных органов. Заявитель - участник мероприятий по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС. С конца 90-х годов российские суды удовлетворяли его многократные требования о выплате различных денежных пособий, однако исполнение судебных решений затягивалось на длительное время.

¹ Пилотные постановления фиксируют наличие в государстве структурных проблем и предполагают, что государство должно принять некие законодательные меры во избежание повторения нарушений. Кроме того, процедура пилотных постановлений позволяет Суду рассматривать аналогичные жалобы в ускоренном и упрощенном порядке.

Суд выразил серьезную озабоченность по поводу того, что нарушения, констатированные в данном постановлении, имели место несколько лет

спустя после вынесения Судом первого постановления в пользу того же заявителя и вопреки обязательству России в соответствии с [Конвенцией](#) принять под контролем Комитета министров Совета Европы необходимые меры для разрешения имеющейся проблемы.

Признав неэффективность правовой защиты в Российской Федерации, Европейский Суд на один год наложил мораторий на рассмотрение дел против России, касающихся невыполнения судебных решений, и обязал российскую сторону создать эффективное внутригосударственное средство правовой защиты, включая возмещение ущерба в случае неисполнения или длительного исполнения национальных судебных решений.

В феврале 2009 года представители Федеральной службы судебных приставов приняли участие в подготовке и проведении совещания представителей секретариата Комитета министров Совета Европы и Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека - заместителя Министра юстиции Российской Федерации (далее - Уполномоченный) Матюшкина Г.О. В ходе данного совещания были затронуты вопросы о мерах общего характера, предпринятых и планируемых к принятию в целях обеспечения исполнения постановлений российских судов в разумные сроки и совершенствования исполнительных процедур.

Представитель Федеральной службы судебных приставов принял также участие в заседании Рабочей группы по исполнению судебных решений, состоявшемся в Страсбурге в рамках Европейской комиссии по эффективности правосудия. Предметом рассмотрения на данном заседании стало детальное изучение и обсуждение различных аспектов проблематики отправления правосудия.

Во исполнение требований Европейского Суда о создании эффективного средства правовой защиты в связи с выявленными системными нарушениями, выражающимися в несоблюдении разумных сроков судопроизводства и неисполнении судебных актов, при Администрации Президента Российской Федерации создана рабочая группа, которой разработан проект федерального закона "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок". Данный проект федерального закона предусматривает гарантии обеспечения гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам, лицам без гражданства, российским, иностранным и международным организациям права на исполнение судебного акта в разумный срок, нарушение которых является основанием для присуждения справедливой компенсации.

Анализ поступивших в Федеральную службу судебных приставов обращений Уполномоченного в 2009 году показал снижение количества обращений в два раза. Если в 2008 году их количество составляло 396 обращений, то в 2009 году - 184. Вместе с тем количество жалоб граждан, которые содержатся в обращениях Уполномоченного, увеличилось и составило в 2009 году 578 жалоб. Сложилась тенденция, при которой в одном обращении Уполномоченного может содержаться до нескольких десятков

жалоб, что свидетельствует о том, что Европейский Суд начал объединять жалобы российских граждан по категориям исполнения (взыскание денежных средств с бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предоставление жилья, длительное неисполнение судебных решений органами исполнительной власти).

В 2009 году наибольшее количество поступивших обращений, как и в предыдущем году, приходится на Центральный федеральный округ - 152 (26%) и Южный федеральный округ - 183 (32%).

Жалобы, поданные гражданами Российской Федерации в Европейский Суд и поступающие на рассмотрение в Федеральную службу судебных приставов, связаны, как правило, с неисполнением судебных решений о предоставлении жилых помещений либо о взыскании денежных средств на их приобретение - 182 жалобы, неисполнением судебных решений по пенсионным платежам - 91 жалоба, неисполнением судебных решений, вынесенных по искам граждан, пострадавших при ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, - 70 жалоб, неисполнением судебных решений, вынесенных по искам о возмещении ущерба, компенсации, вреда, - 56 жалоб, неисполнением судебных решений по трудовым спорам - 15 жалоб.

При рассмотрении 151 обращения установлено, что заявители не предъявляли исполнительные документы в ФССП России и ее территориальные органы для принудительного исполнения.

По результатам рассмотрения 101 из обращений Уполномоченного признано обоснованным и 41 - частично обоснованным. Руководителям соответствующих территориальных органов ФССП России направлены поручения по исполнению исполнительных производств, устранению выявленных нарушений, привлечению к дисциплинарной ответственности должностных лиц, допустивших нарушения. В ряде случаев ФССП России приходилось обращаться к руководителям органов государственной власти с просьбой оказать содействие в исполнении судебных решений в пользу граждан, обратившихся за защитой своих прав в Европейский Суд.

В истекшем году наметилось определенное улучшение качества представляемой территориальными органами ФССП России информации в связи с обращениями Уполномоченного. Однако продолжают иметь место случаи, когда руководители территориальных органов ФССП России ограничиваются изложением обстоятельств исполнения судебных решений, не принимая действенных мер для их скорейшего исполнения. Также есть случаи представления неполной либо недостоверной информации (например, Управлением ФССП России по Москве по жалобе "Березняк против Российской Федерации", Управлением ФССП России по Краснодарскому краю по жалобе "Беседа против Российской Федерации").

При рассмотрении жалобы "Абалов и другие против Российской Федерации" и входящих в состав данной жалобы жалоб "Васьков против Российской Федерации", "Кравченко против Российской Федерации" Федеральной службой судебных приставов на основании сведений, представленных Управлением ФССП России по Костромской области от 6

марта 2009 года N 02/1582, Уполномоченному направлены сведения о том, что исполнительные документы в пользу Васькова А.Ю. и Кравченко О.П. в Управление ФССП России по Костромской области и его структурные подразделения не поступали.

При повторном поступлении поручения Уполномоченного по жалобе "Абалов и другие против Российской Федерации" в Управлении ФССП России по Костромской области вновь запрошена информация по жалобам "Васьков против Российской Федерации" и "Кравченко против Российской Федерации". Согласно представленной 3 декабря 2009 года и 4 декабря 2009 года Управлением ФССП России по Костромской области информации, в отделе судебных приставов по Ленинскому и Свердловскому районам г.Костромы Управления ФССП России по Костромской области 14 мая 2007 года возбуждены исполнительные производства о предоставлении жилых помещений Васькову А.Ю. и Кравченко О.П.

В связи с представлением в ответ на поручение Уполномоченного недостоверных сведений в отношении заместителя руководителя Управления ФССП России по Костромской области - заместителя главного судебного пристава Костромской области Потапова С.В. проведена служебная проверка.

Изложенные факты свидетельствует о несоответствии работы территориальных органов ФССП России требованиям приказа ФССП России от 31 марта 2006 года N 37 "Об организации работы по рассмотрению обращений и запросов Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека".

При этом напоминаем, что ввиду сжатых сроков представления Уполномоченному сведений по жалобам граждан и комментариев относительно их возражений сроки представления территориальными органами ФССП России информации продлению не подлежат.

Значительной проблемой при подготовке ответов Уполномоченному остается допущенная ранее утрата исполнительных производств. Так, по информации Управления ФССП России по Москве, в рамках рассмотрения шести обращений Уполномоченного выявлена утрата исполнительных производств, в связи с чем соответствующие материалы направлены в прокуратуру г.Москвы для проведения проверок в соответствии со [ст.144](#), [145 УПК РФ](#).

Согласно информации, представленной большинством территориальных органов ФССП России (за исключением управлений ФССП России по Рязанской, Ярославской, Курской, Смоленской областям и ряда других), в соответствии с поручением ФССП России от 23 марта 2009 года N 12/01-3662-АП организован учет и контроль за обращениями, в которых заявители сообщают о намерении обратиться в Европейский Суд.

Например, Управлением ФССП России по Воронежской области издан приказ от 15 апреля 2009 года N 236 об организации работы с обращениями, содержащими сообщения о намерении заявителей обратиться в Европейский Суд за защитой нарушенных прав. Согласно данному приказу начальники отделов - старшие судебные приставы при рассмотрении обращений, в

которых изложены намерения граждан обратиться в Европейский Суд, обязаны поставить на личный контроль исполнительное производство, от стороны которого поступило обращение.

В Управлении ФССП по Костромской области также организован учет и контроль обращений, содержащих намерение заявителя обратиться в Европейский Суд. Ответственным за данное направление назначен отдел правового обеспечения, а принятие всех мер к фактическому исполнению судебных решений по данным обращениям возложено на отдел организации исполнительного производства.

Полагаем, что использование превентивных мер, направленных на предотвращение намерений граждан обратиться в Европейский Суд, позволяет снизить количество подобных обращений в дальнейшем.

Во исполнение поручений ФССП России от 6 мая 2008 года N 12/01-5491-НВ, от 15 июля 2008 года N 12/01-9155-НВ, от 8 октября 2008 года N 12/01-13301-НВ и в целях обеспечения реализации норм законодательства об исполнительном производстве территориальными органами ФССП России издаются методические рекомендации, регулирующие порядок исполнения социально значимых категорий исполнительных производств.

Например, распоряжением Управления ФССП России по Республике Марий Эл от 30 апреля 2009 года N 6-рд утверждены методические рекомендации "О повышении эффективности организации работы по исполнению судебных решений о предоставлении жилья", которыми определены меры, способствующие выявлению числящихся за должником объектов жилого фонда.

Управлением ФССП России по Республике Башкортостан в целях организации работы по выявлению принадлежащего должникам свободного жилого фонда и установления действенного контроля за распределением жилых помещений разработан проект постановления об обязанности представления сведений об освобожденном жилом фонде и о запрете его распределения, который направлен в структурные подразделения для изучения и применения в практической деятельности.

Следует отметить положительный опыт отдела судебных приставов по г.Гремячинск Управления ФССП России по Пермскому краю, где судебными приставами-исполнителями требования о запрете распределения освободившихся жилых помещений направляются в администрацию города, в том числе при исполнении исполнительных документов о выселении граждан из жилых помещений за неуплату коммунальных платежей.

В Управлении ФССП России по Брянской области разработаны методические рекомендации о порядке исполнения исполнительных документов о предоставлении гражданам жилых помещений.

Управлением ФССП России по Москве разработаны методические рекомендации о порядке исполнения исполнительных документов о предоставлении жилья военнослужащим.

Во всех территориальных органах ФССП России продолжает вызывать сложности исполнение требований исполнительных документов о

предоставлении жилья. Несвоевременное исполнение должниками судебных решений указанной категории связано, как правило, с отсутствием свободного жилого фонда и денежных средств на его строительство.

Практика показывает, что одним из факторов, влияющих на исполнение исполнительных документов данной категории, является взаимодействие судебных приставов-исполнителей с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами прокуратуры.

Совместные проверки судебными приставами-исполнителями и прокурорскими работниками проектов бюджетов муниципальных образований позволяют своевременно скорректировать соответствующие бюджеты и обеспечить наличие в них расходных мероприятий, связанных с предоставлением гражданам жилых помещений, в том числе после принятия мер прокурорского реагирования.

В целях повышения эффективности деятельности по исполнению судебных решений данной категории Управлением ФССП России по Республике Ингушетия совместно с прокуратурой Республики Ингушетия издан приказ от 15 июня 2009 года N 25/112 "Об организации взаимодействия Управления Федеральной службы судебных приставов по Республике Ингушетия и прокуратуры Республики Ингушетии по вопросам исполнения требований исполнительных документов о предоставлении жилья взыскателям".

Управлением ФССП России по Республике Саха (Якутия) практикуется направление информации в адрес Президента Республики Саха (Якутия), Председателя Правительства Республики, главного федерального инспектора в Республике Саха (Якутия) аппарата Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе о состоянии дел по исполнительным производствам, по которым должниками выступает республика или органы государственной власти Республики. Кроме того, Управлением проводится анализ обращений граждан Российской Федерации, поданных в Европейский Суд, результаты которого в рамках взаимодействия также направляются в адрес Президента Республики Саха (Якутия), Председателя Правительства Республики, Главного федерального инспектора, Уполномоченного по правам человека в Республике.

В ходе исполнения судебных решений о предоставлении гражданам квартир имеют место факты, когда в отношении должников-организаций рассматривается вопрос о введении конкурсного производства.

В целях решения данной проблемы Управлением ФССП России по Воронежской области 2 июля 2008 года проведено совместное совещание с Советом безопасности Воронежской области при администрации Воронежской области, на котором принято решение о подписании соглашения для предотвращения банкротства муниципальных, государственных унитарных предприятий и принятия мер по улучшению финансового положения данных предприятий.

Управлением ФССП России по Тверской области о наличии

исполнительных производств по предоставлению жилья гражданам проинформированы губернатор Тверской области, Законодательное собрание Тверской области, главный федеральный инспектор в Тверской области. В августе 2009 года состоялась рабочая встреча губернатора Тверской области Д.В.Зеленина и руководителя Управления ФССП России по Тверской области В.К.Егорова, результатам которой явилось издание приказа Управления от 26 августа 2009 года N 340. Данным приказом определен комплекс мер, направленных на повышение эффективности исполнения исполнительных документов, в том числе в отношении должников - муниципальных образований. Информация по исполнительным производствам, возбужденным в отношении муниципальных образований области, каждые 10 дней, начиная со 2 сентября 2009 года, представляется в администрацию Тверской области.

При заместителе руководителя Управления Федеральной службы судебных приставов по Липецкой области 23 декабря 2009 года проведено рабочее совещание с участием представителей управления по учету и распределению жилья администрации г.Липецка, военного комиссариата Липецкой области, прокуратуры Липецкой области об эффективности исполнения исполнительных документов по предоставлению жилья различным категориям граждан. По итогам совещания принято решение о направлении администрации г.Липецка, военному комиссариату Липецкой области информации о предпринятых в 2009 году мерах по исполнению исполнительных документов о предоставлении жилья гражданам, военнослужащим и приравненным к ним категориям, а также запланированных мероприятиях на 2010 год.

Управлением ФССП России по Алтайскому краю изучен опыт работы ряда территориальных органов ФССП России по исполнению исполнительных документов о предоставлении взыскателям жилых помещений, приведенный в письме ФССП России от 6 мая 2008 года N 12/01-5491-НВ. Управлением проведена рабочая встреча с главой администрации г.Барнаула по вопросу исполнения судебных решений, возбужденных в отношении должника - администрации г.Барнаула, о предоставлении жилья различным категориям граждан, составлен план мероприятий по повышению эффективности исполнения подобных судебных решений. В соответствии с письмами ФССП России от 15 июля 2008 года N 12/01-9155-НВ, от 8 октября 2008 года N 12/01-13301-НВ управлением направляются в структурные подразделения аналитические записки о предоставлении жилья военнослужащим (бывшим военнослужащим) и приравненным к ним категориям граждан и о предоставлении жилья различным категориям граждан. Управлением продолжается практика ведения отдельного реестра исполнительных производств о предоставлении взыскателям жилых помещений. Структурные подразделения Управления, на исполнении в которых находятся исполнительные производства указанной категории, ежемесячно предоставляют в отдел организации исполнительного производства реестры исполнительных производств о предоставлении жилья и краткую информацию о предоставлении жилья и произведенных исполнительных действиях за

отчетный период.

Для повышения эффективности исполнения судебных решений о предоставлении жилых помещений, а также выработки единообразной практики их исполнения управлением издан приказ от 29 мая 2008 года N 156 "Об утверждении Порядка организации работы с исполнительными документами о предоставлении гражданам жилых помещений". В этом приказе определен порядок осуществления работы по выявлению принадлежащего должникам свободного жилого фонда, организации взаимодействия с жилищными комиссиями, органами прокуратуры, а также порядок применения мер принудительного характера, направленных на обеспечение исполнения судебных решений.

Несмотря на то, что отдельные положения Порядка посвящены особенностям работы с исполнительными документами о предоставлении жилых помещений военнослужащим, с учетом сложившейся в Ростовской области ситуации с исполнением исполнительных производств в интересах данной категории граждан и имеющихся проблем, разработан самостоятельный, регламентирующий процедуру исполнения именно данной категории исполнительных производств, порядок организации работы с исполнительными документами, который утвержден приказом Управления от 10 сентября 2009 года N 222. В Порядке рассмотрены следующие вопросы:

1. Алгоритм действий судебного пристава-исполнителя при поступлении к нему на исполнение исполнительного листа с требованием об обязанности обеспечить жилым помещением военнослужащего;

2. Особенности привлечения командиров войсковых частей к ответственности за неисполнение требований исполнительного документа и законного требования судебного пристава-исполнителя, в том числе возможность привлечения к административной ответственности в порядке [ст.17.15](#), 17.14 КоАП РФ соответственно с учетом складывающейся в Ростовской области положительной судебной практики по данному вопросу;

3. Организация взаимодействия начальников отделов - старших судебных приставов с командирами войсковых частей и органами прокуратуры для принятия ими мер в пределах предоставленных полномочий в целях безусловного исполнения судебных решений.

Кроме того, в качестве дополнительного методического обеспечения работы судебных приставов-исполнителей в данном Порядке приведены отдельные положения [приказа Министра обороны Российской Федерации от 15 февраля 2000 года N 80 "О порядке обеспечения жилыми помещениями в Вооруженных Силах Российской Федерации"](#).

Для урегулирования сложной ситуации, связанной с предоставлением жилья военнослужащим, Управлением налажено эффективное взаимодействие с командующим войсками Северо-Кавказского военного округа, командующим войсками Северо-Кавказского регионального командования внутренних войск МВД России, военным прокурором СКВО, военным прокурором 54 военной прокуратуры (гарнизона), прокуратурой Ростовской области, Уполномоченным по правам человека в Ростовской области, а также с главой администрации Ростовской области.

Как одну из проблем исполнения указанной категории исполнительных документов следует отметить невозможность прохождения на территорию месторасположения должника.

Судебными приставами-исполнителями Управления ФССП России по Московской области практикуется направление ходатайств вышестоящим должностным лицам, под руководством которых работают должники - командиры войсковых частей, и направление писем в органы прокуратуры о проведении проверок в отношении должников, не исполняющих требования исполнительных документов о предоставлении жилья. В 2009 году судебными приставами-исполнителями направлено 76 обращений (ходатайств) вышестоящим должностным лицам, под руководством которых работают должники, и 25 обращений в органы прокуратуры о проведении проверок в отношении должников, не исполняющих требования исполнительных документов о предоставлении жилья. Так, привлечены к дисциплинарной ответственности ряд должников - командиры в/ч N 45680, N 55338, N 12556. По результатам рассмотрения материалов, переданных судебными приставами-исполнителями в военную прокуратуру в порядке ст. 144-145 [УПК РФ](#), военным прокурором Балашихинского гарнизона вынесено представление об устранении нарушений закона в отношении должника - начальника КЭУ г.Москвы.

Изучение представленных территориальными органами ФССП России сведений о работе с обращениями Уполномоченного в 2009 году показало, что руководители управлений ФССП России по Республике Хакасия, Республике Тыва, Республике Алтай, Республике Бурятия и Томской области формально отнеслись к проведению анализа работы с обращениями Уполномоченного. Управлениями ФССП России по Белгородской, Курской, Ульяновской областям, Санкт-Петербургу, Карачаево-Черкесской Республике не представлены сведения об организации работы по исполнению судебных

решений о предоставлении взыскателям жилых помещений, взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, органами прокуратуры и иными органами по исполнению исполнительных документов, по которым должниками являются получатели средств бюджетов различных уровней.

В представленном Управлением ФССП России по Карачаево-Черкесской Республике анализе продублирована ранее направленная в ФССП России информация от 11 марта 2009 года и от 3 декабря 2009 года по жалобе "Шашлов против Российской Федерации".

Управлением ФССП России по Ставропольскому краю частично переписан обзор ФССП России "О результатах работы по рассмотрению обращений Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека в 2007 году".

Неудовлетворительно настоящий анализ проведен также управлениями ФССП России по Ямало-Ненецкому автономному округу и Тюменской области.

18 февраля 2010 года Россия ратифицировала [14-й Протокол к Конвенции](#), который предусматривает реформирование Европейского Суда, в частности, содержащиеся в нем поправки позволят упростить процедуру принятия решений и тем самым ускорить работу Суда. В связи с этим важно отметить, что выполнение обязательств Российской Федерацией, принятых в связи с ратификацией [Конвенции](#) и большинства протоколов к ней, требует строгого соблюдения действующего законодательства в правоприменительной практике.

Принимая во внимание изложенное, руководителям территориальных органов ФССП России - главным судебным приставам субъектов Российской Федерации следует:

- усилить контроль за достоверностью, полнотой и своевременностью представляемой в Федеральную службу судебных приставов информации в соответствии с требованиями приказа ФССП России от 31 марта 2006 года N 37 "Об организации работы по рассмотрению обращений и запросов Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека";

- организовать контроль за работой по исполнению судебных решений о предоставлении взыскателям жилых помещений в соответствии с письмами ФССП России от 06.05.2008 N 12/01-5491-НВ, от 15.07.2008 N 12/01-9155-НВ, от 08.10.2008 N 12/01-13301-НВ;

- организовать контроль за исполнением судебными приставами-исполнителями положений [Методических рекомендаций по исполнению актов судебных органов, предусматривающих обращение взыскания по искам к казне Российской Федерации по денежным обязательствам Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также актов судебных органов о взыскании денежных средств с бюджетных учреждений](#), утвержденных [приказом ФССП России от 9 ноября 2007 года N 585](#).

Заместитель директора
Федеральной службы
судебных приставов -
заместитель главного
судебного пристава
Российской Федерации
Т.П.Игнатъева

Электронный текст документа
подготовлен ЗАО "Кодекс" и сверен по:
Бюллетень Федеральной службы
судебных приставов,
N 7, 2010 год