

Применение судебным приставом обеспечительной меры в виде ограничения права на выезд из Российской Федерации

М. М. Фокина

аспирантка кафедры гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36
E-mail: margofokina@mail.ru

Application of Interim Measures in the Form of Restrictions on the Right to Exit from the Russian Federation by the Bailiff

M. M. Fokina

Post-graduate Student of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: margofokina@mail.ru

Аннотация

В последнее время законодательству об исполнительном производстве уделяется повышенное внимание. Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» постоянно развивается и совершенствуется. Вопрос об исполнении требований исполнительных листов должниками непрерывно анализируется как учеными со стороны науки, так и юристами-практиками. С введением нового Федерального закона № 229 с 2007 г. закреплено новое исполнительное действие – ограничение должника в праве на выезд за пределы Российской Федерации судебным приставом-исполнителем. Указанное исполнительное действие является обеспечительной мерой, введенной для быстрого, результативного исполнения должником требований исполнительного листа. В данной статье на практике анализируется применение судебным приставом-исполнителем указанного исполнительного действия, а также предлагаются положения для усовершенствования законодательства в данной части.

Ключевые слова: исполнительное производство, судебный пристав-исполнитель, должник, право на свободное перемещение, обеспечительные меры.

Abstract

Lately law on enforcement proceeding gets an incredibly increased attention. The Federal Law N 229-FZ of 02.10.2007 "On enforcement proceedings" is in constant development and improvement. The issue of execution of the writ obligatory requirements by the debtors continually evaluated by scientists from the science and legal practitioners. After introduction of the new Federal Law N 229 of 2007 the new executive action was enshrined – limiting the debtor's right to travel outside the Russian Federation by the judicial bailiff – executor. Specified executive action is a security measure for fast, efficient execution by the debtor of requirements of the writ. This article analyzes the practical application by the judicial bailiff – executor of the specified enforcement actions, and proposes provisions to improve the legislation in this part.

Keywords: enforcement proceedings, bailiff, debtor, right to free movement, security measures.

Законодательство в сфере исполнительного производства за последнее время претерпело различные изменения. Исполнение судебных решений и актов других органов и должностных лиц касается как граждан и юридических лиц, так и государственных структур. Вопросы исполнения таковых в настоящее время являются одними из самых обсуждаемых как в России, так и за рубежом. Реальное и полное исполнение судебных

решений и актов является сложным процессом, который подчас заканчивается безрезультативностью, связанной с такими проблемами, как большая нагрузка на приставов, ограниченный спектр исполнительных действий, закрепленный за судебным приставом, законодателем, нежеланием должника исполнять требования исполнительного листа.

Так, в соответствии со ст. 4 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об

исполнительном производстве» (далее – Закон), судебный пристав-исполнитель должен осуществлять свои полномочия на основании следующих принципов:

- 1) законности;
- 2) своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения;
- 3) уважения чести и достоинства гражданина;
- 4) неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи;
- 5) соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения¹.

Исполнительные действия и меры принудительного исполнения в действующей редакции закона закреплены на основе указанных принципов, однако при дальнейшем рассмотрении вопроса такого исполнительного действия, как ограничение должника в праве на свободное перемещение за пределы Российской Федерации, выявлены некоторые правовые проблемы.

Правовая природа ограничения права на выезд должника за пределы Российской Федерации

Законодателем в законе закреплены исполнительные действия, которые направлены на создание условий для применения мер принудительного исполнения, а равно на поощрение должника к полному, правильному и своевременному исполнению требований, содержащихся в исполнительном документе². Среди достаточно большого перечня исполнительных действий с принятием в 2007 г. новой редакции закона за судебным приставом-исполнителем закреплено право устанавливать временное ограничение на право выезда должника за пределы Российской Федерации в том случае, если должник уклоняется от исполнения.

Ограничение личных прав должника, связанных с конституционностью, является новым институтом в исполнительном производстве, появление которого связано с большим

количеством неисполнения судебных решений и актов должниками и недостаточностью эффективности принимаемых мер принудительного взыскания приставами. Ограничение права выезда должника за пределы Российской Федерации является одним из самых действенных исполнительных действий, принимаемых приставами, в рамках исполнения должником требований исполнительного листа, так как затрагивается личное право на перемещение как по стране, так и за ее пределами. Дальнейшее развитие института ограничения права должника на выезд за пределы Российской Федерации является одним из главных направлений в развитии системы исполнительного производства в рамках проводимой работы приставами.

Ограничение права на выезд затрагивает такое конституционное право гражданина, как свобода передвижения. Часть 2 ст. 27 Конституции Российской Федерации установлено следующее: «Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию»³. Внедрение института временного ограничения права на выезд должника предусмотрено в законе впервые. До вступления закона в силу ограничение права на выезд регулировалось Федеральным законом от 15 августа 2016 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Так, п. 5 ст. 15 Закона устанавливает: «Право гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено в случаях, если он уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом, до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторонами»⁴. Однако некоторые судебные органы признавали постановления судебных приставов на ограничение незаконными, так как решение об ограничении должно приниматься уполномоченным на то органом внутренних дел. Между

¹ Федеральный закон от 02.10.2007 №229-ФЗ «Об исполнительном производстве», «Российская газета», № 223, 06.10.2007.

² Там же.

³ Конституция Российской Федерации // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

⁴ Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Российская газета. 1996. – 22 августа. – № 159.

тем, согласно позиции Конституционного суда, ограничение права должника на выезд за пределы Российской Федерации не может считаться нарушающим его права, так как такая мера направлена на защиту конституционно значимых целей.

Пунктом 3 ст. 55 Конституции установлено, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»¹. В законе содержится отдельная статья, регулирующая применение приставами права на временное ограничение выезда должника за пределы Российской Федерации. Учитывая то, что ограничение на перемещение является личным конституционным правом каждого гражданина, закрепление в законе в виде исполнительного действия, а равно, полномочия пристава, являлось необходимой мерой. Кроме того, вопрос о конституционности ограничения права на перемещение рассматривался Конституционным судом Российской Федерации. В Постановлении от 4 мая 2012 г. № 1-П суд указал, что положения, закрепленные в Федеральном законе № 229 в части ограничения права на перемещение, не противоречат Конституции. Между тем вышеуказанное исполнительное действие характеризуется следующими отличительными признаками:

1) ограничение свободы передвижения должника является обеспечительной мерой, затрагивающей личное право на перемещение, которое направлено на реальное исполнение требований, установленных в исполнительном листе. Такая мера для должника носит стимулирующий характер, побуждающий к скорейшему исполнению требований исполнительного документа;

2) вынесение постановления об ограничении права на выезд является личным ограничением, связанным непосредственно с правами человека, тогда как применение исполнительных действий имущественного харак-

тера направлено на объекты материального мира, которыми должник обладает. Такого рода постановления предполагают самостоятельное личное исполнение со стороны должника. Участие судебного пристава при указанном исполнительном действии сведено к минимуму, что упрощает процедуру понуждения к исполнению. Применяя ограничение в выезде, судебный пристав задействует косвенные меры понуждения должника, направленные на скорейшее самостоятельное исполнение требований исполнительного листа, тогда как меры прямого воздействия сообразно принимать в том случае, если у должника имеется имущество. Однако, как показывает практика, должники эффективно укрывают свое имущество, приобретая его на третьих лиц, либо же не имеют имущества вовсе. При отсутствии имущества судебный пристав ограничивается в применении спектра мер прямого воздействия. Таким образом, применяя ограничение личного права должника на определенный период времени, судебный пристав обеспечивает эффективное исполнение требований исполнительного листа.

Процедура применения права на ограничение свободы передвижения должника

Судебный пристав, применяя на практике данное право, должен учитывать один из принципов исполнительного производства – соотношение объема мер и требований взыскателя. Это один из основополагающих принципов, на котором строится исполнительное производство. В целях обеспечения интересов взыскателя при исполнении требований исполнительного листа и должника судебный пристав должен исходить из баланса целей и интересов сторон. В соответствии со ст. 67 Закона, судебный пристав может применить указанное право при наличии ряда условий:

1) у судебного пристава находится на исполнении исполнительный документ, выданный на основании судебного акта или являющийся судебным актом;

2) сумма взыскания по исполнительному листу превышает 10 тыс. рублей;

3) требования, установленные в исполнительном листе, должником добровольно не

¹ Конституция Российской Федерации.

исполнены в установленный законодателем, пятидневный срок.

Судебный пристав применяет данное исполнительное действие по заявлению взыскателя, в соответствии с ч. 2 ст. 30 Закона, или по собственной инициативе, вынося постановление о временном ограничении должника на выезд за пределы Российской Федерации. Основанием для ограничения является неисполнение требований должником в добровольном порядке без уважительных причин. Законодатель не определяет перечень уважительных причин, которыми судебный пристав может руководствоваться при вынесении подобного постановления, в связи с чем возникают коллизии ситуации в неправомерном ограничении в личных правах должника для реализации взыскания в пользу взыскателя. Несмотря на отсутствие перечня уважительных причин, приставом при вынесении соответствующего постановления должен быть зафиксирован факт уклонения от добровольного и последующего исполнения.

Так, в К. межрайонную прокуратуру города Москвы в июле 2016 г. обратился должник А. со следующим заявлением на нарушение закона об исполнительном производстве судебным приставом-исполнителем. Судебным приставом-исполнителем на основании исполнительного листа возбуждено исполнительное производство о взыскании с А. денежной суммы в размере 29 036 000,00 рублей в пользу ООО «Б». Для осуществления взыскания судебным приставом после возбуждения исполнительного производства направлена копия постановления о возбуждении исполнительного производства для исполнения по месту работы должника (у должника на момент вынесения судебного решения отсутствовало какое-либо имущество, на которое можно обратить взыскание). С марта 2015 г. ежемесячно работодателем производились удержания в размере 50% с заработной платы должника. Взыскатель обратился к судебному приставу с заявлением о вынесении постановления об ограничении на выезд должника за пределы Российской Федерации, так как должником не исполнены требования исполнительного листа добровольно в установленный пятидневный срок.

Судебным приставом-исполнителем К. РОСП УФССП России по г. Москве в отношении А. вынесено постановление об ограничении должника на выезд за пределы Российской Федерации. А. подал заявление об отмене постановления об ограничении в связи с наличием определенных уважительных условий: необходимость лечения несовершеннолетнего ребенка за границей. К заявлению приложены необходимые документы, подтверждающие факт необходимости лечения за пределами Российской Федерации. На момент подачи обращения в межрайонную прокуратуру заявление А. судебным приставом не рассмотрено.

Рассматривая указанное обращение А. и проводя проверочные мероприятия, прокурор установил следующее. Требования исполнительного листа превышают 10 тыс. рублей, исполнительное производство возбуждено на основании судебного акта, кроме того, должником указанная сумма в пятидневный срок добровольно не выплачена, в материалах исполнительного производства имеется заявление взыскателя об ограничении должника в праве на передвижение. Учитывая установленные законодателем условия в ч. 1 ст. 67 Закона, судебный пристав теоретически поступил законно. Однако имеются иные основания, на которые при вынесении постановления судебный пристав не обратил внимания. Так, при возбуждении исполнительного производства приставом направлена копия постановления об исполнении исполнительного листа работодателю должника с целью ежемесячного удержания с заработной платы. Так как сумма взыскания исчисляется в миллионах, у должника в настоящее время отсутствует реальная возможность исполнения обязательства исполнительного листа в полном объеме в пятидневный срок. Кроме того, должником добросовестно и в полном объеме исполняются требования исполнительного листа путем ежемесячного удержания с заработной платы в размере пятидесяти процентов. Таким образом, судебным приставом не может быть зафиксирован факт уклонения от исполнения требований исполнительного листа.

Также в ходе проведения прокурором проверки исполнительного производства установлено, что заявление, поданное взыскателем об ограничении права должника на выезд за пределы Российской Федерации, не отвечает требованиям ч. 2 ст. 30 Закона, а именно: взыскателем не приложена информация о должнике, подтверждающая имущественное положение А., которое имеет значение для своевременного и полного исполнения требований исполнительного документа.

В результате проведения проверки прокурором сделан вывод о том, что судебный пристав-исполнитель необоснованно вынес постановление об ограничении права должника на выезд за пределы Российской Федерации, не учел всех обстоятельств и уважительных причин должника. На основании ст. 23 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» прокурором вынесен протест на противоречащий закону правовой акт.

Анализируя вышеуказанный случай, можно прийти к выводу о том, что теоретически судебный пристав поступил верно исходя из положений ч. 1 ст. 67 Закона: должником добровольно не исполнены требования исполнительного листа; требования превышают 10 тыс. рублей, кроме того, имеется заявление взыскателя об ограничении права на передвижение. Однако, так как в законе отсутствуют положения об уважительных причинах, судебному приставу предоставляется право на самостоятельное трактование таких причин. Трактую и устанавливая уважительные причины, судебный пристав подчас склоняется в сторону взыскателя, не исследуя в полном объеме создавшиеся условия у должника, тем самым нарушая баланс интересов сторон. Так как исполнительное действие в виде временного ограничения на выезд должника за пределы Российской Федерации является обеспечительной мерой, направленной на борьбу от уклонения и эффективное исполнение должником требований, в указанном случае такое исполнительное действие неприменимо. Должником в полном объеме (который указан в постановлении о возбуждении и направлении копии работодателя для удержания заработной платы в раз-

мере 50%) исполняются требования, также он не уклоняется от исполнения исполнительного листа. Кроме того, у должника имеется несовершеннолетний ребенок, нуждающийся в периодическом лечении за пределами Российской Федерации. Таким образом, неисполнение в добровольном порядке исполнительного листа в связи с безденежностью перед взыскателем в отсутствие факта уклонения от исполнения не является самостоятельным и достаточным основанием для ограничения должника в праве на свободное передвижение.

В связи с вышеизложенным случаем законодателю предлагается внести соответствующие изменения в ст. 67 Закона об исполнительном производстве на предмет введения понятия уважительных причин, в связи с которыми должник не исполняет добровольно требования исполнительного листа, а также ввести положения, устанавливающие случаи, при которых судебный пристав не имеет право вынести постановление об ограничении права на выезд (к примеру, наличие несовершеннолетнего ребенка, нуждающегося в лечении за границей).

Также должнику не может быть установлено ограничение на выезд за пределы Российской Федерации в случае, если его работа связана с поездками в другие страны и субъекты Российской Федерации, поскольку использование подобного исполнительного действия судебным приставом также не отвечает целям и принципам исполнительного производства. В случае если в трудовом договоре должника прописано, что выполнение трудовых функций работника связано с периодическими командировками, судебным приставом не может быть вынесено постановление, так как должник в таком случае не сможет исполнять требования исполнительного листа, потому что высока вероятность потери работы, а следовательно, потеря заработных денежных средств (в случае, если предметом исполнения является взыскание денежных средств). Так, в ходе осуществления приставом исполнительных действий, должник должен представить ему соответствующие документы, подтверждающие необходимость со-

вершения выездов за границу в целях осуществления трудовой функции.

Исходя из вышеизложенного, судебный пристав-исполнитель при осуществлении своих обязанностей в рамках исполнительного производства должен руководствоваться тем, что обеспечительные меры стоит принимать в случае стимулирования и понуждения должника к самостоятельному исполнению требований исполнительного листа, а не в случае уже имеющегося факта периодическо-

го исполнения требований исполнительного листа в рамках еще большего понуждения. Совершая исполнительные действия, направленные на скорейшее исполнение требований исполнительного листа в пользу взыскателя, не стоит забывать о правах должника в рамках исполнительного производства и принципах исполнительного производства, на основе которых базируется взыскание.

Список литературы

1. *Быков А.* Ограничение на выезд за пределы РФ // ЭЖ-Юрист. – 2015. – № 1.
2. *Валеев Д. Х.* Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» (с постатейными материалами). – М. : Статут, 2011.
3. Настольная книга судебного пристава – исполнителя : учебно-практическое пособие / под ред. В. А. Гуреева, С. В. Сазанова. – 2-е изд. – М. : Статут, 2013.
4. *Парфенчиков А. О.* Ограничение прав должника: новеллы законодательства и практика применения в Российской Федерации : сборник материалов 6-й Международной научно-практической конференции. 8–10 сентября 2015 г. – Улан-Удэ, Республика Бурятия, 2015. – С. 2–5.
5. Письмо ФССП РФ от 15 ноября 2007 г. № 12/01-12863-АП «О судебной практике, сложившейся в Российской Федерации, по ограничению выезда должников из Российской Федерации».