Научная статья

УДК 342.9; 342.7; 342.72/73

DOI 10.25205/2542-0410-2021-17-4-54-60

Ограничение права на выезд из Российской Федерации при наличии задолженности по алиментам в пользу детей: отдельные проблемы правового регулирования и правоприменительной практики

Инна Евгеньевна Рубина

Петрозаводский государственный университет
Петрозаводск, Россия
vuksik@mail.ru

Аннотация

Рассматриваются проблемы обеспечения взыскания алиментов в пользу детей, правового регулирования и правоприменительной практики ограничения права на выезд из РФ при наличии задолженности по алиментам в пользу ребенка как обеспечительной меры, нарушения прав должника; анализируются нормы законодательства РФ и международных договоров в сфере исполнительного производства, акцентируется внимание на основных ошибках судебных приставов-исполнителей при установлении ограничения права на выезд. Автор обосновывается целесообразность исключения временного ограничения права на выезд из Российской Федерации из перечня мер принудительного обеспечения алиментных обязательств в отношении лиц, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации.

Ключевые слова

Конвенция о правах ребенка, взыскание алиментов в пользу детей, временное ограничение на выезд, обеспечительная мера, исполнительное производство, судебный пристав-исполнитель, иностранное государство, международный договор

Для цитирования

Рубина И. Е. Ограничение права на выезд из Российской Федерации при наличии задолженности по алиментам в пользу детей: отдельные проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Юридическая наука и практика. 2021. Т. 17, № 4. С. 54–60. DOI 10.25205/2542-0410-2021-17-4-54-60

Restriction of the Right to Leave the Russian Federation in the Presence of Alimony Arrears in Favor of Children: Some Problems of Legal Regulation and Law Enforcement Practice

Inna E. Rubina

Petrozavodsk State University
Petrozavodsk, Russian Federation
vuksik@mail.ru

Abstract

The article deals with the problems of ensuring the recovery of alimony in favor of children, legal regulation and law enforcement practice of restricting the right to leave the Russian Federation in the presence of alimony arrears in favor of a child as an interim measure, violation of the debtor's rights; analyzes the norms of the legislation of the Russian

© Рубина И. Е., 2021

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2021. Т. 17, № 4. С. 54–60
Juridical Science and Practice, 2021, vol. 17, no. 4, pp. 54–60

Federation and international treaties in the field of enforcement proceedings, focuses on the main mistakes of bailiffs when establishing restrictions on the right to leave. The author substantiates the expediency of excluding the temporary restriction of the right to leave the Russian Federation from the list of measures of compulsory maintenance of alimony obligations in respect of persons permanently residing outside the Russian Federation.

Keywords

Convention on the Rights of the Child, recovery of alimony in favor of children, temporary restriction on departure, interim measure, enforcement proceedings, bailiff, foreign state, international treaty

For citation

Rubina I. E. Restriction of the Right to Leave the Russian Federation in the Presence of Alimony Arrears in Favor of Children: Some Problems of Legal Regulation and Law Enforcement Practice. *Juridical Science and Practice*, 2021, vol. 17, no. 4, pp. 54–60. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2021-17-4-54-60

Согласно Конституции Российской Федерации материнство и детство, семья находятся под защитой государства; забота о детях, их воспитание представляют собой равное право и обязанность родителей (статья 38, части 1 и 2¹).

Развивая приведенные положения Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов, Семейный кодекс Российской Федерации закрепляет право ребенка на получение содержания от своих родителей (пункт 1 статьи 60) и корреспондирующую этому праву обязанность родителей содержать своих несовершеннолетних детей (пункт 1 статьи 80²).

Указанные конституционные нормы в полной мере согласуются с положениями Конвенции о правах ребенка, статья 27 которой закрепляет признание государствами-участниками права каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития³. На родителей и (или) других лиц, воспитывающих ребенка, возлагается основная ответственность за обеспечение в пределах своих способностей и финансовых возможностей условий жизни, необходимых для развития ребенка (пункт 2 статьи 27).

Конвенция о правах ребенка в силу части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации является составной частью правовой системы Российской Федерации⁴.

Приоритетным направлением государственной политики Российской Федерации является защита прав детей. С 2018 г. в России объявлено Десятилетие детства⁵. Планом реализации Десятилетия детства предусмотрены в том числе меры, направленные на снижение количества исполнительных производств о взыскании алиментов, не оконченных на конец отчетного периода, а также на снижение размера задолженности по алиментам на несовершеннолетних детей⁶.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 21 апреля 2021 г. также уделено особое внимание поддержке семьям, в которых один из родителей в одиночку воспитывает ребенка (детей) или один из родителей уклоняется от уплаты алиментов⁷.

¹ Конституция Российской Федерации 12 декабря 1993 года // Рос. газета. 1993. 25 дек. № 237.

² Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // Собрание законодательства РФ (далее СЗ РФ). 1996. № 1. Ст. 16.

³ Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

⁴ Конвенция вступила в силу для СССР 15.09.1990 после ратификации Постановлением ВС СССР от 13.06.1990 № 1559-1 «О ратификации Конвенции о правах ребенка» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 26. Ст. 497.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 года № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41954> (дата обращения 16.08.2021).

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 23 января 2021 г. № 122-р «Об утверждении Плана основных мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства, на период до 2027 года» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru

⁷ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 21 апреля 2021 года. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages> (дата обращения 16.08.2021).

Наряду с деятельностью Фонда защиты детей, созданного в соответствии с Указом Президента Российской Федерации⁸, института уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации и ее субъектах одним из механизмов, гарантирующих защиту имущественных прав ребенка, является институт алиментов в семейном праве.

Семейный кодекс Российской Федерации закрепляет основные нормы, обеспечивающие порядок реализации права на получение алиментов несовершеннолетним ребенком со стороны родителей. Однако правоприменительная практика показывает, что дисциплина добровольного исполнения алиментных обязательств остается низкой, в связи с чем, не все несовершеннолетние дети, имеющие право на получение алиментов, могут на деле реализовать свое право.

Проблема обеспечения взыскания алиментов в пользу детей в Российской Федерации требует принципиального разрешения. По данным Федеральной службы судебных приставов, в 2019 г. имелось около 1,6 млн производств о взыскании алиментов. Это почти на 12,6 тыс. больше, чем в 2018 г. На исполнение поступило за 2019 г. 709,5 тыс. исполнительных документов данной категории⁹.

Однако в течение 2020 г. на исполнении в территориальных органах Федеральной службы судебных приставов находилось исполнительных производств на 171 тыс. меньше, чем в 2019 г. (1 571 тыс.). Что касается возбуждения исполнительных производств, то в I квартале 2021 г. их было 134,9 тыс., что на 22,6 тыс. меньше, чем в I квартале 2020 г. (157,4 тыс.)¹⁰.

Полномочия по осуществлению принудительного исполнения требований исполнительных документов по взысканию средств на содержание несовершеннолетних детей возложены на Федеральную службу судебных приставов (далее ФССП России)¹¹.

ФССП России в отношении должников по алиментам применяет весь комплекс мер, предусмотренный законодательством Российской Федерации.

Одной из мер является временное ограничение на выезд должников из Российской Федерации. Судебными приставами-исполнителями в 2019 г. взыскана задолженность по алиментам на общую сумму 9,7 млрд руб.¹²

Одновременно при взыскании задолженности и применении временного ограничения на выезд из Российской Федерации возникает проблема обеспечения права должника (одного из родителей) на свободу передвижения. Российское законодательство не содержит разграничения категорий должников, в отношении которых можно применить указанную меру. Но в случае, если один из родителей, являясь должником, не имеет места жительства в Российской Федерации, а постоянно проживает в иностранном государстве, временное ограничение на выезд из Российской Федерации не только нарушает его права, права членов его новой семьи, но и препятствует обеспечению исполнительного документа в отношении ребенка от предыдущего брака.

Рассмотрим детально указанную проблему на примере одного из исполнительных производств.

На исполнении в отделе судебных приставов по работе с физическими лицами г. Н. находилось исполнительное производство о взыскании алиментов, задолженности по алиментам в пользу несовершеннолетнего ребенка. Должником являлся гражданин Российской Федера-

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 6 октября 2020 года № 614 «О создании Общероссийской общественно-государственной организации «Фонд защиты детей». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202010060035> (дата обращения 16.08.2021)

⁹ URL: <https://fssp.gov.ru/pressreleases/document27551279/> (дата обращения 14.08.2021).

¹⁰ Данные представлены на заседании круглого стола «Актуальные вопросы взыскания алиментов в пользу несовершеннолетних: проблемы и пути их решения», состоявшемся 28 апреля 2021 года в Совете Федерации. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/127401/> (дата обращения 14.08.2021).

¹¹ Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы судебных приставов» от 13 октября 2004 года № 1316 // СЗ ФР. 2004. № 42. Ст. 4111.

¹² URL: <https://fssp.gov.ru/pressreleases/document27551279/> (дата обращения 14.08.2021).

ции, имеющий также гражданство иностранного государства, постоянно проживающий вне территории России, являющийся многодетным отцом.

Система законодательства Российской Федерации об исполнительном производстве включает не только Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее ФЗ № 229)¹³, Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» (далее ФЗ № 118)¹⁴, но и иные федеральные законы, регулирующие условия и порядок принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц (часть 1 статьи 3 ФЗ № 229). Одновременно частью 2 статьи 3 ФЗ № 229 определено соотношение норм федеральных законов, регулирующих условия и порядок принудительного исполнения актов, и Федерального закона «Об исполнительном производстве»: первые не должны противоречить последним. Какова роль международных договоров в сфере исполнительного производства Российской Федерации? Часть 4 статьи 3 ФЗ № 229 соответствует норме Конституции РФ (часть 4 статьи 15), предусматривая, что в случае установления международным договором Российской Федерации иных правил, чем предусмотренные законодательством Российской Федерации об исполнительном производстве, применяются правила международного договора.

Частью 1 статьи 13 ФЗ № 118-ФЗ закреплена обязанность судебного пристава использовать предоставленные ему права в соответствии с законом и не допускать в своей деятельности ущемления прав и законных интересов граждан и организаций. Важным является соблюдение принципов исполнительного производства, предусмотренных статьей 4 ФЗ № 229, в частности принципа законности, уважения чести и достоинства гражданина, соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения. Полагаем, что в рассматриваемом случае на первый план выходит принцип уважения чести и достоинства гражданина. Что касается принципа законности, то он является абсолютным при осуществлении сотрудником органов принудительного исполнения своих обязанностей, включая обязанность не только знать законодательство, но и обеспечивать его исполнение в полном объеме. Добавим, что пунктом 1 статьи 12 ФЗ № 118 установлено, что в процессе принудительного исполнения судебных актов и актов других органов судебный пристав-исполнитель принимает меры по своевременному, полному и правильному исполнению исполнительных документов.

Возбуждая исполнительное производство, судебный пристав-исполнитель не установил место жительства должника, наличие или отсутствие у него счетов и иных доходов на территории Российской Федерации, дающих возможность обеспечить исполнение судебного решения.

В части 1 статьи 14 ФЗ № 118 предусмотрено, что требования судебного пристава подлежат выполнению не только всеми органами, но и организациями, гражданами (в том числе должностными лицами) на территории Российской Федерации. Обратим внимание, что исполнению подлежат только законные требования. Однако, по имеющейся у судебного пристава-исполнителя информации, гражданин Х. имеет постоянное место жительства не на территории Российской Федерации, а на территории Финляндской Республики более 10 лет.

Также часть 1 статьи 33 ФЗ № 229 конкретизирует территориально не только сферу действий судебного пристава, но и меры принудительного исполнения, которые применяются по месту жительства, месту пребывания должника или местонахождению его имущества.

Что касается совершения исполнительных действий на территории иностранных государств, то в соответствии с частью 15 статьи 33 ФЗ № 229 указанные действия совершаются исключительно в том порядке, который предусмотрен международными договорами Россий-

¹³ СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

¹⁴ Федеральный закон от 21.07.1997 № 118-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

ской Федерации¹⁵. Это означает, что российское (внутригосударственное) законодательство не может применяться в случае, если требуется совершать исполнительные действия за пределами Российской Федерации. Данное положение обусловлено принципами суверенного равенства государств и невмешательства во внутренние дела государств, являющимися основными принципами международного права¹⁶.

В рассматриваемом примере судебным приставом не предпринимались какие-либо действия по обнаружению наличия или отсутствия международного договора между Российской Федерацией и Финляндской Республикой, устанавливающего порядок исполнительных действий на территории иностранного государства.

Отметим, что между СССР и Финляндской Республикой 11 августа 1978 г. был заключен Договор о правовой защите и правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам (является действующим для Российской Федерации). Однако Договор не содержит норм о порядке исполнительных действий на территории договаривающихся сторон¹⁷.

В постановлении о возбуждении исполнительного производства судебный пристав должен обязать должника предоставить необходимые документы для подтверждения наличия у него имущества и доходов, на которые может быть обращено взыскание (часть 14.1 статьи 30 ФЗ № 229). В нашем случае должником были предоставлены документы, подтверждающие факт постоянного проживания за пределами Российской Федерации и отсутствия доходов, имущества на территории Российской Федерации.

Кроме того, частью 14.2 статьи 30 ФЗ № 229 предусмотрена обязанность судебного пристава-исполнителя предупредить должника о том, что в отношении него могут быть установлены временные ограничения при условии, что он добровольно в установленный срок и без уважительных причин не исполнит содержащиеся в постановлении о возбуждении исполнительного производства требования. Отметим, что в рассматриваемой ситуации судебным приставом-исполнителем не было обеспечено предупреждение о возможности установления (а затем и установления) временных ограничений. Более того, судебный пристав-исполнитель, имея документы, подтверждающие факт проживания за пределами Российской Федерации с указанием адреса места проживания, направил требования по адресу места регистрации должника в период его проживания в Российской Федерации. Парадокс состоит еще и в том, что наименование улицы, нумерация домов были изменены порядка 9 лет назад. Таким образом, должник не просто не проживал по указанному адресу много лет, но и такого адреса вообще не существовало к моменту возбуждения исполнительного производства.

Часть 1 статьи 64 ФЗ № 229 к исполнительным действиям относит совершаемые судебным приставом-исполнителем действия, целью которых является не только создание условий для применения мер принудительного исполнения, но и понуждение должника к правильному, своевременному и в полном объеме исполнению требований исполнительного документа.

Частью 1 статьи 67 ФЗ № 229 судебному приставу-исполнителю предоставлено право на основании заявления взыскателя или по собственной инициативе вынести постановление о временном ограничении на выезд должника из Российской Федерации. Обязательным условием является неисполнение должником требований в установленный для добровольно-

¹⁵ Например, Договор между Российской Федерацией и Аргентинской Республикой о сотрудничестве и правовой помощи по гражданским, торговым, трудовым и административным делам (подписан в г. Москве 20.11.2000) // Бюллетень международных договоров. 2003. № 11. С. 53–59; ратифицирован Федеральным законом от 09.11.2002 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 45. Ст. 4438.

¹⁶ Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) (с изм. и доп. от 20.12.1971) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1956. Вып. 12. С. 14–47; Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (подписан в г. Хельсинки 01.08.1975) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1977. Вып. 31. С. 544–589.

¹⁷ Договор между Союзом советских социалистических республик и Финляндской Республикой о правовой защите и правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам (Хельсинки, 11 августа 1978 года) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 34 (2056). Ст. 690.

го исполнения срок и без уважительных причин. В нашем случае судебный пристав-исполнитель не устанавливал наличие или отсутствие уважительных причин неисполнения должником судебного решения. Должник на личном приеме уведомил пристава-исполнителя о наличии обстоятельств, не позволяющих обеспечить исполнение решения, не отказываясь при этом от исполнения обязательств по уплате алиментов.

Одновременно пунктом 5 статьи 15 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» предусмотрена возможность временного ограничения права гражданина Российской Федерации на выезд из государства, если он уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом¹⁸. Следует обратить внимание на то, что указанное ограничение может быть установлено при уклонении от исполнения обязательств¹⁹. В результате толкования нормы приходим к выводу, что первоначально требуется установить юридический факт уклонения должника от исполнения обязательств, после чего в рамках исполнительного производства применять меры ограничительного характера.

Частью 3 статьи 102 ФЗ № 229 установлен порядок расчета размера задолженности по алиментам в пользу несовершеннолетних детей. Размер задолженности определяется исходя из заработка и иного дохода должника за период, в течение которого взыскание алиментов не производилось. При условии, что в этот период должник не работал или не представил документы о своих доходах за данный период, задолженность определяется исходя из размера средней заработной платы в Российской Федерации, установленной на момент взыскания задолженности. С первого десятилетия XXI века должник проживает на территории Финляндской Республики, по причине чего не имеет места работы и доходов на территории Российской Федерации. Таким образом, расчет указанным выше образом размера задолженности по алиментам, уплачиваемым на несовершеннолетних детей, исключает возможность использовать альтернативный порядок расчета в силу фактического проживания должника на территории иностранного государства.

Совершение предусмотренных частью 1 статьи 33 ФЗ № 229 исполнительных действий и применение мер принудительного исполнения по месту жительства, месту пребывания самого должника или местонахождения его имущества не может обеспечиваться на иной, чем Российская Федерация, территории. Установление судебным приставом-исполнителем временного ограничения на выезд должника, являющегося гражданином не только Российской Федерации и постоянно проживающего в иностранном государстве, из Российской Федерации является нарушением его прав, установленных частью 3 статьи 17, статьи 18, части 1 статьи 21, части 2 статьи 27, части 1 статьи 45 Конституции Российской Федерации.

Анализ законодательства Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что в случае установления того факта, что должник, являясь гражданином Российской Федерации, выехал на постоянное место жительства в иностранное государство, судебный пристав-исполнитель обязан возвратить исполнительный документ взыскателю с информацией о невозможности взыскания алиментов на территории иностранного государства, разъяснить право обращения к компетентным органам иностранного государства с просьбой об исполнении решения российского суда.

С целью устранения выявленного пробела в российском законодательстве и обеспечения прав не только несовершеннолетних детей, но и родителей-должников, постоянно проживающих на территории иностранных государств, полагаем целесообразным исключить временное ограничение права на выезд из Российской Федерации из перечня мер принудительного обеспечения алиментных обязательств.

¹⁸ Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

¹⁹ Например, Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 08 апреля 2019 года по делу № 33а-2250. URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-admin/details/bb07732f-400c-4ff7-98fd-0fbf015ffdae> (дата обращения 19.08.2021).

Информация об авторе

Инна Евгеньевна Рубина, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин и правоведения, Петрозаводский государственный университет

Information about the Author

Inna E. Rubina, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines and Jurisprudence, Petrozavodsk State University

*Статья поступила в редакцию 25.09.2021;
одобрена после рецензирования 01.11.2021; принята к публикации 01.11.2021
The article was submitted 25.09.2021;
approved after reviewing 01.11.2021; accepted for publication 01.11.2021*