

## **Ограничение права на выезд из РФ как принудительная мера исполнения решения налогового органа (опубликовано: Налоговые споры: теория и практика 2009, № 3)**

Светлана Алексеевна СУШКОВА,

судья Арбитражного суда Свердловской области

Если должник без уважительных причин не исполнил в срок требование, указанное в исполнительном документе, суд может установить для него временное ограничение на выезд из Российской Федерации. В статье рассматривается вопрос о том, могут ли налоговые органы добиться такого ограничения в отношении индивидуального предпринимателя, не погасившего задолженность по налогам.

### **Процедура ограничения права на выезд**

Статья 67 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее — Закон об исполнительном производстве) допускает возможность временно ограничить право физического лица — должника на выезд из Российской Федерации.

При этом предусмотрены две разные процедуры такого ограничения в зависимости от статуса исполнительного документа, требования которого должник без уважительных причин не исполнил в установленный срок.

Первый вариант: этот исполнительный документ выдан на основании судебного акта или сам является судебным актом. В таком случае постановление о временном ограничении на выезд выносит судебный пристав-исполнитель по заявлению взыскателя или по собственной инициативе (ч. 1 ст. 67 Закона об исполнительном производстве).

Второй вариант: исполнительный документ не является судебным актом и не выдан на основании судебного акта. В таком случае взыскатель или судебный пристав-исполнитель вправе обратиться в суд с заявлением об установлении для должника временного ограничения на выезд (ч. 4 ст. 67

Закона об исполнительном производстве).

Постановление о взыскании налога за счет иного имущества налогоплательщика относится к одному из видов исполнительных документов (ст. 47 НК РФ, ч. 1 ст. 12 Закона об исполнительном производстве). Такое постановление налоговая инспекция принимает самостоятельно и не на основании судебного акта.

Таким образом, налоговая инспекция или судебный пристав могут обратиться в суд с заявлением об установлении для должника временного ограничения на выезд.

### **Подведомственность дела**

Прежде всего следует установить, какой суд уполномочен рассматривать заявления об установлении временного ограничения на выезд из РФ для индивидуального предпринимателя, не исполнившего требования исполнительного документа о взыскании налогов, пени, штрафа.

Критериями подведомственности спора арбитражному суду являются наличие у гражданина статуса индивидуального предпринимателя и экономический характер спора (ст. 27 и 29 АПК РФ).

Рассматриваемая проблема касается задолженности по налогам, возникшей именно у индивидуального предпринимателя. Что касается второго условия, то характер спора следует оценить с учетом следующего.

Сам по себе вопрос об ограничении временного выезда за пределы РФ экономической составляющей не содержит. Однако необходимость применения такой обеспечительной меры возникла непосредственно из экономической деятельности индивидуального предпринимателя.

Статья 45 Закона об исполнительном производстве относит к компетенции арбитражных судов разрешение вопросов о приостановлении, возобновлении и прекращении исполнительного производства (в том числе в отношении исполнительных документов, выданных несудебными органами).

Правовую позицию по данному вопросу сформулировал Президиум

ВАС РФ на основании системного анализа норм, содержащихся в ст. 27, 29 и 329 АПК РФ<sup>1</sup>. Она гласит, что организации и граждане, осуществляющие предпринимательскую и иную экономическую деятельность, могут оспорить в арбитражном суде решения, действия (бездействие) судебного пристава-исполнителя, осуществляемые им при исполнении судебных актов арбитражных судов и исполнительных документов иных органов (за исключением судебных актов судов общей юрисдикции).

Указанные обстоятельства, а также то, что основанием для подачи заявления об установлении для должника временного ограничения на выезд из РФ явился вопрос об уплате налогов, позволяют сделать вывод об экономическом характере спора. Сам по себе исполнительный документ, выданный налоговым органом (а именно постановление о взыскании задолженности по налогам, сборам, пени и штрафам за счет иного имущества налогоплательщика), несомненно, связан с осуществлением налогоплательщиком предпринимательской (экономической) деятельности.

Т. В. Шпачева, комментируя положения п. 4 ст. 67 Закона об исполнительном производстве, указывает следующее: «Арбитражный суд в приведенной статье прямо не назван, но из этого не следует, что подобные вопросы должны быть подведомственны только суду общей юрисдикции. Представляется, что при исполнении несудебного исполнительного документа в отношении индивидуального предпринимателя судебному приставу-исполнителю все же следует обращаться в арбитражный суд. Иначе получится, что одни вопросы — обжалование действий судебного пристава-исполнителя, приостановление и прекращение исполнительного производства по такому исполнительному производству — будут решаться в арбитражном суде, а принудительная мера в виде ограничения на выезд в рамках того же исполнительного производства должна применяться судом общей юрисдикции»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 21.06.2004 № 77.

<sup>2</sup> Шпачева Т. В. Новый закон об исполнительном производстве// Арбитражные споры. 2008. № 2.

Есть несколько примеров, когда арбитражные суды принимали к производству и рассматривали по существу заявления индивидуальных предпринимателей о признании недействительным постановления судебного пристава-исполнителя о временном ограничении права на выезд из РФ. При этом суды кассационной инстанции не указывали на то, что данное дело неподведомственно арбитражному суду<sup>3</sup>.

Другие авторы указывают, что процессуальная форма реализации такого исполнительного действия, как ограничение на выезд, не регламентирована в ГПК РФ. При решении данного вопроса следует руководствоваться общими положениями о вынесении определений судом (глава 20 ГПК РФ), в частности по аналогии со ст. 141 ГПК РФ<sup>4</sup>.

Следует учесть тот факт, что Закон об исполнительном производстве не устанавливает, какой суд должен рассматривать заявление о временном ограничении права на выезд из РФ, а также что данная мера фактически является обеспечительной в отношении исполнительного документа. В связи с этим представляется, что заявление о временном ограничении выезда индивидуального предпринимателя подлежит рассмотрению в арбитражном суде. В данном случае будут соблюдены общие правила подведомственности дел, установленные ст. 27 и 29 АПК РФ, а именно: субъектный состав участников дела, экономический характер спора.

### **Пределы рассмотрения заявления**

Какие именно вопросы должен исследовать суд по заявлению об установлении для должника временного ограничения на выезд? Должен ли суд устанавливать законность вынесенного налоговым органом постановления? Или же достаточно констатировать факт наличия исполнительного документа и рассмотреть вопрос о причинах неисполнения

---

<sup>3</sup> Постановления ФАС Уральского округа от 02.07.2007 № Ф09-4587/07-С1, ФАС Восточно-Сибирского округа от 30.07.2007 по делу № А78-553/07-Ф02-4767/07, ФАС Поволжского округа от 20.11.2007 по делу № А49-3047/2007-149ИП/7.

<sup>4</sup> Постатейный комментарий к Федеральному закону от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» / Под ред. проф. О. В. Исаенковой // СПС «КонсультантПлюс».

требований этого документа должником — индивидуальным предпринимателем, а также причинно-следственную связь между уклонением от исполнения требований исполнительного документа и возможными мерами по обеспечению исполнения налоговой обязанности?

Статья 172 АПК РФ предусматривает возможность рассмотрения спора о признании не подлежащим исполнению исполнительного или иного документа, по которому взыскание производится в бесспорном (безакцептном) порядке. При рассмотрении такого спора суд не может оценивать исполнительный документ на предмет его законности, в данном случае оценке подлежат сроки и порядок его исполнения.

Кроме того, ст. 197-199 АПК РФ устанавливают порядок обращения в суд с заявлением о признании недействительными решений, действий (бездействия) государственных органов, их должностных лиц.

Таким образом, если должник не согласен с требованиями, содержащимися в исполнительном документе налогового органа, ему необходимо обжаловать решение, послужившее основанием для выдачи исполнительного документа.

В постановлении от 20.11.2007 № 8421/07 Президиум ВАС РФ высказал следующую правовую позицию.

«В силу пункта 7 статьи 46 Налогового кодекса Российской Федерации при недостаточности или отсутствии денежных средств на счетах налогоплательщика (налогового агента) или отсутствии информации о счетах налогоплательщика (налогового агента) налоговый орган вправе взыскать налог за счет иного имущества налогоплательщика (налогового агента) в соответствии со статьей 47 настоящего Кодекса.

Согласно пункту 1 статьи 47 Кодекса взыскание налога за счет имущества налогоплательщика (налогового агента) — организации производится по решению руководителя (его заместителя) налогового органа путем направления соответствующего постановления судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, определенном Федеральным

законом «Об исполнительном производстве», с учетом особенностей, предусмотренных этой статьей.

Из названных правовых норм следует, что постановление о взыскании налога за счет имущества налогоплательщика является исполнительным документом.

Требование о признании не подлежащим исполнению исполнительного документа, предусмотренное статьей 172 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, может быть подано в суд вплоть до окончания исполнения исполнительного документа.

При рассмотрении судом требования о признании не подлежащим исполнению постановления налогового органа о взыскании налога за счет имущества налогоплательщика выясняется: основано ли постановление на принятом в установленный Кодексом срок решении налогового органа о взыскании налога за счет имущества налогоплательщика; подписано ли постановление надлежащим должностным лицом; заверено ли оно гербовой печатью инспекции; не истекли ли сроки предъявления постановления к исполнению; взыскана ли указанная в нем сумма задолженности».

Следовательно, при рассмотрении вопроса об ограничении права на выезд гражданина за пределы РФ суд должен ограничиться установлением факта неисполнения должником требований, содержащихся в исполнительном документе, отсутствия (либо наличия) уважительных причин неисполнения требований, уклонения от погашения долга и т. п.

По результатам рассмотрения заявления суд выносит судебный акт в форме определения.

### **Решение вопроса по существу**

Право свободно выезжать за пределы Российской Федерации является одним из основных прав и свобод человека и гражданина (ст. 27 Конституции РФ). При этом права и свободы могут быть ограничены только федеральным законом и в той мере, в какой это необходимо в целях защиты

основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц для обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Возможность временного ограничения права гражданина на выезд из Российской Федерации предусмотрена ст. 15 Федерального закона от 15.08.96 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (далее — Закон о порядке выезда и въезда).

При этом, как указал Конституционный Суд РФ в определении от 24.02.2001 № 291-0, данная мера направлена на защиту конституционно значимых целей и не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя. Отметим, что обязанность по уплате законно установленных налогов и сборов является конституционно установленной. Следовательно, можно сделать вывод о том, что временное ограничение права гражданина на выезд из РФ относится к мерам, направленным на исполнение гражданином конституционной обязанности по уплате налогов.

В то же время следует отметить, что п. 5 ст. 15 Закона о порядке выезда и въезда допускает ограничение права гражданина на выезд за пределы РФ, только если он уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом. Указанный закон не предусматривает ограничения права гражданина на выезд в случае уклонения от исполнения обязательств по иному документу, помимо судебного акта или исполнительного листа, выданного на основании судебного акта. Как было отмечено выше, к числу таких иных документов относится и постановление налоговой инспекции о взыскании налога за счет имущества налогоплательщика.

Таким образом, норма ч. 4 ст. 67 Закона об исполнительном производстве, позволяющая налоговой инспекции и судебному приставу-исполнителю обратиться в суд с заявлением об установлении временного ограничения на выезд из РФ, в настоящее время не может работать

достаточно эффективно. Получив такое заявление, суд вынужден будет отказать в ограничении права предпринимателя на выезд.

Необходимо внесение изменений в Закон о порядке выезда и въезда. Только тогда налоговая инспекция сможет добиться, чтобы суд ограничил право физического лица — должника на выезд из РФ.

Пока же такое ограничение может применяться только в случае уклонения от исполнения обязанностей, наложенных судом (например, по итогам разрешения гражданско-правового спора).

СТАТЬЯ ОПУБЛИКОВАНА В ЖУРНАЛЕ Налоговые споры: теория и практика № 3 март 2009 г.