Законодательное закрепление перечня исполнительных документов: приводит ли модификация перечня к совершенствованию государственной деятельности

Legislative consolidation of the list of executive documents in the Russian Federation

Киселева Н.В.
Канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Центрального филиала ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» (город Воронеж)
e-mail: nadin714902@mail.ru

Kiseleva N.V.
Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Civil Law Disciplines of the Central Branch of the Russian State University of Justice (Voronezh)
e-mail: nadin714902@mail.ru

Аннотация
В работе анализируются особенности законодательного закрепления видового разнообразия исполнительных документов в условиях отечественного государства. Сделан акцент на увеличении числа исполнительных документов в последнее время в результате добавления в их число несудебных исполнительных документов. Между тем, подчеркивается избыточность, сходство по смыслу некоторых исполнительных документов, скудное законодательное регулирование отдельных исполнительных документов, практически несформировавшаяся практика применения некоторых исполнительных документов. Предложены направления совершенствования законодательства, посвященного регламентации перечня исполнительных документов в России.
Ключевые слова: исполнительный документ, акт, постановление, запрос центрального органа, Фонд пенсионного и социального страхования РФ, налоговый орган, судебный пристав.

Abstract
The work analyzes the features of legislative consolidation of the species diversity of executive documents in the conditions of the domestic state. Emphasis is placed on the increase in the number of enforcement documents recently as a result of the addition of non-judicial enforcement documents to their number. Meanwhile, the redundancy and similarity in meaning of some executive documents, the meager legislative regulation of certain executive documents, and the practically undeveloped practice of applying some executive documents are emphasized. Directions for improving legislation devoted to regulating the list of executive documents in Russia are proposed.
Keywords: executive document, act, resolution, request of the central body, Pension and Social Insurance Fund of the Russian Federation, tax authority, bailiff.

Правовое регулирование исполнительных документов осуществляется главой второй Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [1] (далее – ФЗ № 229-ФЗ). При этом обратим внимание, что обозначенная глава состоит всего из трех статей: статьи 12-й о видах исполнительных документов, статьи 13-й о требованиях,

предъявляемых к исполнительным документам, статьи 14-й о постановлениях судебного пристава и Федеральной службы судебных приставов. Так, законодатель не зафиксировал определение термина «исполнительный документ», предусмотрел требования, предъявляемые к исполнительным документам, далеко не ко всем исполнительным документам и подверг правовому регулированию в отдельной статье лишь один вид исполнительного документа «постановление судебного пристава и Федеральной службы судебных приставов».

По нашему мнению, определение термина «исполнительный документ» должно произойти путем дополнения пункта 1.1 статьи 12 ФЗ № 229-ФЗ, это внесет ясность в соответствующие направления деятельности от лица государства. Полагаем, что в самом начале пункта 1.1. должно быть зафиксировано, что «исполнительный документ – это акт, составленный уполномоченным органом государственной власти, должностным лицом и иными правомочными лицами, в котором содержится предписание совершить определенные действия или воздержаться от их совершения в результате применения принудительных действий и мер принудительного исполнения судебным приставом».

В юридических исследованиях многие авторы обращают внимание на то, что требуется нормативное закрепление термина «исполнительные документы» и обозначают их признаки, в том числе в соотношении с государственной деятельностью. В частности, ГС. Шереметова предлагает выделять следующие признаки исполнительного документа:

1) исполнительный документ выступает основанием для принудительного исполнения того или иного решения от лица государства;

2) основанием исполнения выступает требование судебных и прочих юрисдикционных органов государства;

3) в исполнительном документе должны быть прописаны обязанности по совершению определенных действий или воздержанию от таковых;

4) исполнительный документ должен входить в перечень таковых в соответствии с федеральным законодательством [5, с. 24].

Заметим, что ФЗ № 229-ФЗ не регламентирует содержание всех без исключения исполнительных документов.

Особому анализу подлежит статья 12 ФЗ № 229-ФЗ в части, посвященной регулированию видового разнообразия исполнительных документов.

Нельзя не обратить внимание на тот факт, что видовое разнообразие исполнительных документов неуклонно растет. В изначальной редакции ФЗ № 229-ФЗ речь шла лишь о семи исполнительных документах. Подчеркнем, что со временем ни один исполнительный документ, зафиксированный в начальной редакции статьи 12 ФЗ № 229-ФЗ, не прекратил свое существование. Отдельные исполнительные документы со временем оказались переименованы как нотариально удостоверенные соглашения об уплате алиментов и постановления судебного пристава-исполнителя.

На конец 2023 г. в части 1 статьи 12 ФЗ № 229-ФЗ насчитывается уже 16 исполнительных документов. Причем добавлялись исполнительные документы в разные годы с момента вступления в силу ФЗ № 229-ФЗ и до сегодняшнего дня, а не в отдельно взятый временной период (например, в 2008 г. появилась исполнительная надпись нотариуса как исполнительный документ, а в 2023 г. появилось постановление налогового органа о взыскании задолженности налогоплательщика за счет имущества).

Не можем не обратить внимание на факт «небрежного» оформления части 1 статьи 12 ФЗ № 229-ФЗ. На наш взгляд, законодатель должным образом не упорядочил помещение новых видов исполнительных документов в текст исследуемой статьи. При добавлении новых видов исполнительных документов применил подпункты среди уже имевших место пунктов. Полагаем, что новые документы могли быть добавлены подпунктами, но в конце уже существующих пунктов и в идеале до существовавшего в изначальной редакции ФЗ № 229-ФЗ пункта 8) «акты других органов в случаях, предусмотренных федеральным законом», который сейчас находится примерно в середине исполнительных документов, а

нумерация могла быть продолжена после пункта 7) и быть для каждого нового исполнительного документа 7.1), 7.2), 7.3) и т.д. Думается, что восприятие общего количества исполнительных документов должно и может быть с учетом наших замечаний не таким затруднительным, как мы наблюдаем в действующей редакции части 1 статьи 12 ФЗ № 229-ФЗ.

Отдельные исполнительные документы недостаточно подробно регламентированы, хотя введены в текст статьи 12 ФЗ № 229-ФЗ довольно давно. Чтобы выявить содержание и юридический смысл некоторых исполнительных документов следует обращаться к разным по юридической силе нормативным правовым актам.

Например, существуют проблемы с восприятием актов Фонда пенсионного и социального страхования РФ о взыскании денежных средств с должника-гражданина, имеющего статус индивидуального предпринимателя, вошедших в состав исполнительных документов с 2013 г. В отношении актов Фонда пенсионного и социального страхования РФ в открытых источниках практически нельзя обнаружить практику их применения.

Исполнению подлежат акты Фонда пенсионного и социального страхования РФ по взысканию страховых взносов с индивидуальных предпринимателей, имеющих обязанность их уплачивать и не открывших счета. На наш взгляд, должна произойти модернизация действующего законодательства по вопросу социального страхования в части правового регулирования взимания и уплаты страховых взносов на базе актов Фонда пенсионного и социального страхования РФ. Также данные акты Фонда пенсионного и социального страхования РФ должны приводиться в контексте социального страхования, упоминаться в законодательстве о социальном страховании, должна быть раскрыта их форма и содержание, что сделает их доступными как для правоприменителей, так и для граждан.

Наличие актов Фонда пенсионного и социального страхования РФ по аналогии с постановлениями налогового органа о взыскании задолженности налогоплательщика за счет имущества, которые появились в числе исполнительных документов в 2023 г., может даже и вполне логично на фоне существования в системе исполнительных документов актов органов, осуществляющих контрольные функции. Но важно обратить внимание на тот факт, что в тексте статьи 26.6 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» № 125-ФЗ (далее – ФЗ № 125-ФЗ) зафиксировано, что взыскание денежных средств, пеней, штрафов со счетов страхователей происходит страховщиком [2]. Соответственно, налоговые органы не обладают прерогативой при взыскании страховых взносов, а должны иметь «понимание», когда именно они осуществляют взимание страховых взносов, чтобы не сложилась конкуренция за это правомочие с Фондом пенсионного и социального страхования РФ.

Если исключить у Фонда пенсионного и социального страхования РФ функцию взыскания страховых взносов и зафиксировать данное полномочие исключительно за налоговыми органами, то закономерен вопрос о возможности в принципе принятия Фондом пенсионного и социального страхования РФ каких-либо актов, которые могут быть исполнительными документами.

Важно обратить внимание, что, реализуя свои правомочия, Фонд пенсионного и социального страхования РФ принимает немалое число различных актов, но которые по своей юридической сути нельзя назвать исполнительными документами.

Например, в части 10 статьи 26.1 ФЗ № 125-ФЗ написано, что по предложению как страховщика, так и страхователя может проводится совместная сверка уплаченных страхователем страховых взносов, пеней и штрафов, а результаты такой сверки оформляются неким актом, который подписывается страхователем, а также уполномоченным должностным лицом страховщика. В данном контексте закона речь заходит об актах сверки, которые по своему существу не могут быть исполнительными документами.

Совершенно исключено относить к исполнительным документам также акты Фонда пенсионного и социального страхования РФ по результатам как камеральной, так и выездной проверок, что следует из содержания статьи 26.19 ФЗ № 125-ФЗ.

Нельзя признавать исполнительными документами и акты Фонда пенсионного и социального страхования РФ о выявлении правонарушения в сфере законодательства России об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования, которые обычно появляются в отношении страхователя за нарушение им сроков, а также за предоставление им не полных или недостоверных сведений, за предоставление сведений по застрахованным лицам с нарушением формы [3]. Заметим, что лица (обычно страхователи), чьи интересы этими актами нарушены, могут подать возражения. Если же по факту административного правонарушения произойдет возбуждение производства по делу об административном правонарушении за нарушение трудового законодательства, то по его итогу будет вынесено постановление по делу об административном правонарушении, которое является исполнительным документом.

На наш взгляд, неизбежно законодательное разделение таких исполнительных документов как: актов Фонда пенсионного и социального страхования РФ о взыскании денежных средств с должника-гражданина (индивидуального предпринимателя); актов органов, осуществляющих контрольные функции; постановлений налогового органа о взыскании задолженности налогоплательщика за счет имущества. Модификация законодательства в этой части позволить совершенствовать и соответствующие направления государственной деятельности.

Когда происходит взыскание страховых взносов с индивидуальных предпринимателей, то могут иметь место все три анализируемых выше исполнительных документов. Полагаем, что законодательное разделение смежных по смыслу и исследуемых нами исполнительных документов, может быть осуществлено путем внесения поправок в текст части 1 статьи 12 ФЗ № 229-ФЗ, где можно обозначить в названиях этих документов информацию по вопросу, по которому они могут быть приняты. Думается, что суть исполнительных документов должна быть однозначна, без двусмысленности и не нуждаясь в дополнительном толковании. Также, исполнительные документы не должны приниматься субъектами в «конкурентной борьбе», которую мы проследили у Фонда пенсионного и социального страхования РФ и налоговых органов.

Также заметим немало сложностей с восприятием запроса центрального органа о розыске ребенка, незаконно перемещенного в Россию или удерживаемого в России, а также исполнительных документов, выданных компетентными органами иностранных государств и подлежащих исполнению в России.

В отношении приведенных исполнительных документов в теории называют их как «нетипичные» исполнительные документы, аргументируя этот факт необозначением срока вступления этих документов в законную силу, неупорядочением срока предъявления запроса к исполнению и, главное, отсутствием в запросе обязанности для должника совершить какие-либо действия и возложением на судебного пристава функции осуществлять розыскную деятельность. Трудно поспорить с учеными, утверждающими, что применение нетипичных исполнительных документов делает более сложной и медленной работу судебных приставов [4, с. 30].

Итак, правовой институт «исполнительные документы» на сегодняшний день несовершенен. В ФЗ 229-ФЗ отсутствует легальное определение данного термина, а в части 1 статьи 12 приводится видовое разнообразие исполнительных документов без применения какого-либо критерия для классификации (например, по субъекту, которых выдает исполнительные документы). Система исполнительных документов приведена вразброс даже без отделения судебных и несудебных исполнительных документов. Думается, что институт исполнительных документов находится в процессе развития, виды исполнительных документов приведены не полным перечнем, происходит планомерное увеличение числа исполнительных документов. В 2007 г., в год принятия ФЗ № 229-ФЗ,

исполнительных документов насчитывалось семь. В конце 2023 г. констатируем, что в первозданном виде сохранилось лишь пять исполнительных документов, а два из первоначальной системы исполнительных документов были переименованы. Кроме того, в перечень исполнительных документов попали еще девять видов. Полагаем, что это не предел, число исполнительных документов еще увеличится и закономерно за счет несудебных видов исполнительных документов. Отсюда логичный вопрос о целесообразности исполнения требований по несудебным исполнительным документам судебным приставом, название должности которого изначально предполагало работу с судебными актами на заключительной стадии процесса, стадии исполнительного производства.

Вопрос качества юридического регулирования разного рода процессуальных вопросов связан с тенденциями совершенствования тех или иных направлений государственной деятельности. И в зависимости от приоритетов функций государства документационное обеспечение компетенции государственных структур должно оптимизироваться с учетом условий, диктуемых различными обстоятельствами.

Литература:

1. Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.
2. Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний: Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3803.
3. Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования: Федеральный закон от 01.04.1996 № 27-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 14. Ст. 1401.
4. Амосов С.М., Гнатко Е.А., Мариненко О.И. Нетипичные исполнительные документы // Администратор суда. 2018. № 4. С. 28-32.
5. Шереметова Г.С. Медиативное соглашение как исполнительный документ // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 2. С. 23-27.