ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Действующий институт государственной регистрации юридических лиц сложился в России сравнительно недавно. Только в 2002 г. вступил в силу долгожданный и необходимый на практике Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц", в дальнейшем подвергшийся неоднократным изменениям и дополнениям. Этот и иные нормативные правовые акты составляют отечественное законодательство о государственной регистрации юридических лиц.

Введение в юридическую силу основного нормативного правового акта - Федерального закона N 129-ФЗ - изменило практически всю систему легитимации предпринимательства в России. Действовавший ранее порядок регистрации юридических лиц опирался главным образом на Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. N 445-I "О предприятиях и предпринимательской деятельности" и Указ Президента РФ от 8 июля 1994 г. N 1482 "Об упорядочении государственной регистрации предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации". Несмотря на отдельные достоинства этих актов, каждый из них подчас противоречил друг другу. Очевидна и явная децентрализация закрепленной в них процедуры регистрации юридических лиц, осуществлявшейся в местных администрациях без единой информационной базы данных. Нельзя не упомянуть и об огромном количестве пробелов правового регулирования, которые позволяли широко распространиться административным барьерам. Все это в сумме, конечно, не могло обеспечить нацеленное движение к рыночной экономике, основа для которого заложена в ст. 8 Конституции РФ.

Благодаря их появлению регистрация стала проводиться по так называемому уведомительному порядку, который, в отличие от распространившегося в советское время разрешительного порядка, основывается на ничем не ограниченном (например, госпланами) праве на занятие предпринимательской деятельностью.

Чтобы устранить эти и другие значительные недостатки, решено было значительно изменить институт государственной регистрации юридических лиц, придать ему новый, более систематизированный, облик. Данную инициативу в феврале 2001 г. выдвинул Президент России В. Путин, выступая на Всероссийском совещании руководителей налоговых органов и органов налоговой полиции Российской Федерации. Центральной идеей проекта выступила передача функций государственной регистрации юридических лиц от Министерства юстиции РФ к налоговым органам, т.е. введение в практику принципа "одного окна" (соединения процедур регистрации юридического лица и его постановки на налоговый учет путем единого представления документов). Этим предполагалось, во-первых, унифицировать процедуру легитимации юридических лиц и, во-вторых, снизить административные проволочки в ее реализации.

Итогом этой инициативы и последующей работы Правительства и явился Федеральный закон N 129-ФЗ. Дальнейшие редакции еще более подкорректировали и дополнили его содержание новыми положениями, развив обозначенные выше тенденции.

Однако, несмотря на столь привлекательные общие принципы нового законодательства, следует задаться вопросом об эффективности и практичности его конкретных норм. Трехлетняя практика применения Закона выявила некоторые, подчас курьезные, его несоответствия общепринятым значениям государственной регистрации юридических лиц, к последним из которых в литературе, в частности, относят: обеспечение возможности получения необходимой информации при выборе контрагента и ведении хозяйственных операций; устойчивость экономического оборота, способствование укрепления порядка в рыночных отношениях; охрана общественного и государственного порядка.

В связи с этим попытаемся проанализировать законодательство о государственной регистрации юридических лиц и конкретно указать на некоторые его достоинства и выявленные практикой недостатки.

1. Первое, что бросается в глаза, сравнивая ранее действовавшие и современный законы о регистрации, - это разделение единой процедуры государственной регистрации на общий порядок регистрации юридических лиц (регистрация всех коммерческих и части некоммерческих организаций) и специальный порядок регистрации юридических лиц (регистрация общественных объединений, средств массовой информации, кредитных и религиозных организаций и ряд других юридических лиц), закрепленное в ст. 10 Федерального закона N 129-ФЗ. Различия данных порядков можно свести к следующим особенностям.

Во-первых, основанием такого деления служат особенности в статусе юридических лиц, отнесенных к разным порядкам регистрации. Если юридические лица, регистрируемые в общем порядке, представляют собой обычные организации, чаще всего создаваемые для извлечения прибыли, то юридические лица, регистрируемые в специальном порядке, создаются для общественно и государственно важных целей. Действительно, нельзя поставить на один уровень ценность и значимость, например, общества с ограниченной ответственностью и политической партии. Неоспоримо также и то, что к правовому регулированию статуса последних (имеется в виду юридических лиц со специальным порядком регистрации), в том числе к регулированию их государственной регистрации, необходимо особое внимание. К примеру, основной целью создания политической партии служит завоевание политической власти общества путем выдвижения собственной идеологической программы. Сообразуясь с этой целью, партия: 1) формирует общественное мнение; 2) производит политическое образование и воспитание граждан; 3) выражает мнение граждан по любым вопросам общественной жизни, доводит эти мнения до сведения широкой общественности и органов государственной власти; 4) выдвигает кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления, участвует в выборах в указанные органы и в их работе. Можно представить негативные общественные и политические последствия государственной регистрации в качестве политической партии субъекта, представившего, например, ложные документы либо не выполнившего многочисленных требований законодательства к созданию партии. Таким образом, следует согласиться с концепцией законодателя по увеличению внимания к регистрации подобных юридических лиц, что выражается в более тщательной проверке представленных документов на их регистрацию.

Во-вторых, проводится различие в органах, принимающих решение о регистрации юридических лиц. Если решение о регистрации юридических лиц в рамках общего порядка принимают все те же органы Федеральной налоговой службы, являющиеся одновременно и регистрирующими органами (т.е. органами, осуществляющими государственную регистрацию), то решение о регистрации юридических лиц в рамках специального порядка принимает специально уполномоченный орган, отличный от регистрирующего органа. К таким специально уполномоченным органам относятся органы Министерства юстиции РФ (регистрация общественных объединений, религиозных организаций, торгово-промышленных палат), Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия (регистрация средств массовой информации), Центральный банк РФ (регистрация кредитных организаций). Специальный орган предусмотрен и для принятия решения о государственной регистрации финансово-промышленных групп. Однако сегодня сложилась такая ситуация, что фактически этого органа не существует. Закон о финансово-промышленных группах наименования такого органа не закрепляет, но в ч. 9 ст. 5 предусматривает, что его определение находится в компетенции Правительства РФ. До недавнего времени Правительство корректно исполняло возложенную на него обязанность: до марта 2004 г. соответствующими полномочиями наделялись по очереди соответственно Государственный комитет РФ по промышленной политике, Министерство экономики РФ, Министерство промышленности, науки и технологий РФ. Но в связи с реформированием системы исполнительной власти, произошедшим в марте 2004 г., Министерство промышленности, науки и технологии упразднили, создав на его базе целый ряд новых министерств и ведомств. Среди полномочий этих органов - правопреемников (и вообще всех возникших в результате реформирования ведомств) нет никакого упоминания о полномочии по принятию решения о регистрации финансово-промышленной группы. Это позволяет говорить, что регистрация финансово-промышленных групп возможна только потенциально, на бумаге. Выходом из такой ситуации должно послужить необходимое дополнение правового статуса какого-либо государственного органа соответствующим полномочием. В литературе в качестве основного претендента на роль такого органа выдвигается Федеральное агентство по промышленности.

В связи с различием в органе, принимающем решение о регистрации юридического лица, необходимо обратить внимание и на следующее обстоятельство. В действующем законодательстве о государственной регистрации юридических лиц подчас не проводится никакого различия между формулировками "регистрирующий орган" и "орган, принимающий решение о регистрации". Это вполне допустимо для общего порядка государственной регистрации, но свидетельствует о низкой правовой грамотности наших законодателей либо о небрежности в использовании ими юридической терминологии, если эта неточность допущена в отношении специального порядка. Исходя из смысла законодательного определения государственной регистрации, а именно понимания ее как акта уполномоченного государственного органа, посредством которого в соответствующий в реестр вносятся необходимые сведения (ст. 1 Федерального закона N 129-ФЗ), можно предположить, что правильным будет называть регистрирующими органами именно и только территориальные органы Федеральной налоговой службы. При этом в силу того, что в России действует единая система государственных реестров, органы Федеральной налоговой службы выступают регистрирующими органами как для юридических лиц, регистрируемых в общем порядке, так и для юридических лиц, регистрируемых в специально предусмотренном порядке. Но в этой связи необходимо признать неверными формулировки ряда нормативных правовых актов, которые наделяют органы, уполномоченные принимать решение о государственной регистрации, (т.е. органы, дающие согласие на регистрацию) статусом регистрирующих органов. В пример можно привести п. п. 5.14 и 5.14.1 Положения о Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, которые закрепляют, что указанный орган "регистрирует средства массовой информации". Но вместе с тем существуют и правильные законодательные формулировки (например, п. 5 ч. 6 Положения о Федеральной регистрационной службе РФ указывает на то, что этот орган "принимает... решение о государственной регистрации религиозных организаций и представительств иностранных религиозных организаций"; эту же трактовку содержит и п. 8 ст. 4 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"). Таким образом, следует поставить перед законодателем еще одну задачу - привести формулировки законодательства о государственной регистрации юридических лиц в полное соответствие друг с другом.

В-третьих, различие общего и специального порядков регистрации сводится к различным срокам регистрации. Основываясь на базовом принципе "одного окна", срок регистрации юридических лиц в рамках общего порядка сократился до пяти рабочих дней. Вместе с тем срок регистрации юридических лиц в специальном порядке по своему определению может быть установлен "специально" в неограниченном количестве дней. Так, регистрация общественных объединений, религиозных организаций, торгово-промышленных палат, профессиональных союзов, кредитных организаций осуществляется в течение одного месяца с момента представления в уполномоченный орган необходимых документов. Регистрация финансово-промышленных групп должна быть осуществлена в течение двух месяцев с момента подачи соответствующих документов.

Полностью признать эффективность установления подобных сроков вряд ли верно. Можно лишь согласиться с тем, что действительно необходимо с должным вниманием подходить к регистрации юридических лиц, которая проводится в специальном порядке. Выше мы уже сказали об общественной и политической значимости корректной регистрации политической партии. Поэтому от органа, принимающего решение о регистрации, требуется более полная "отдача" в проверке соответствия регистрируемого юридического лица всем требованиям законодательства. Это, в свою очередь, отражается на сроках регистрации. Невозможно осуществить полную проверку документов, провести соответствующие экспертизы за кратковременный промежуток времени. Поэтому срок регистрации таких юридических лиц отдается на рассмотрение специального законодательства. Эффективно ли подобное снижение срока для регистрации юридических лиц с обычным статусом, рассмотрим подробнее.

2. Здесь мы плавно перешли ко второй значительной особенности Федерального закона N 129-ФЗ. По сравнению с действовавшими ранее правовыми актами Закон существенно снизил сроки государственной регистрации юридических лиц, регистрируемых в обычном порядке. Если до июля 2002 г. государственная регистрация таких юридических лиц осуществлялась в течение одного месяца со дня представления в регистрирующий орган необходимого пакета документов, то с июля 2002 г. этот срок снижен законодателем до пяти рабочих дней. Этим, по мнению специалистов Правительства и ряда ученых, удалось достигнуть значительного уменьшения административных барьеров при проведении государственной регистрации. Конечно, устранение административных препон - это благая цель, но достигнута она, как оказывается, не совсем корректными средствами. Ясно, что снизив срок регистрации почти в шесть раз, сама процедура регистрации должна быть также примерно в шесть раз урезана. Рассмотрим подробнее, за счет чего законодатели этого достигли.

Наиболее полно и четко это можно проследить, проанализировав процессуальные действия регистрирующих органов, результатом которых является принятие либо решения о государственной регистрации юридического лица, либо решения об отказе в такой регистрации. Однако Федеральный закон N 129-ФЗ такой возможности не предоставляет. В нем нет ни одной нормы, которая бы закрепляла правила принятия таких решений. Существующие в его содержании статьи под наименованием "Порядок государственной регистрации" (ст. 8 - 11, 13, 15, 18, 22) указывают лишь на сроки, место регистрации, правила подачи документов и т.п. Нет подобной информации и среди подзаконных актов Правительства РФ и Федеральной налоговой службы.

Вместе с тем необходимые нам правила (хоть и не в идеальном состоянии) закреплены в отношении принятия решения о регистрации общественных объединений, торгово-промышленных палат, религиозных организаций, т.е. в отношении регистрации тех юридических лиц, решение о которой принимают органы Министерства юстиции РФ. Согласно Правилам рассмотрения заявлений и принятия Минюстом России и его территориальными органами решения о государственной регистрации торгово-промышленных палат, общественных объединений, в том числе политических партий, профсоюзов и национально-культурных автономий, эти органы, прежде чем принять решение о государственной регистрации общественного объединения, проверяют документы с точки зрения: 1) соответствия Конституции РФ, Федеральному закону "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей", Федеральному закону "Об общественных объединениях", федеральным законам об отдельных видах общественных объединений; 2) наличия полного перечня требуемых по закону документов; 3) соблюдения надлежащего порядка и правильности оформления документов; 4) достоверности информации, содержащейся в представленных на государственную регистрацию документах; 5) соответствия названия общественного объединения требованиям закона; 6) наличия в Едином государственном реестре юридических лиц зарегистрированного общественного объединения с тем же названием на территории, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность.

Исходя из представленного перечня можно сказать, что органы, принимающие решение о государственной регистрации общественных объединений, осуществляют, во-первых, количественную и, во-вторых, качественную проверку. Если первой соответствует проверка количества представленных на регистрацию документов и наличия в них необходимых сведений (п. 2, 3), то для второй характерна проверка этих сведений на истинность, достоверность, соответствие нормам законодательства (п. 1, 4 - 6).

В целях реализации перечисленных задач орган, принимающий решение о государственной регистрации общественного объединения, вправе: 1) получать для ознакомления у обратившегося за государственной регистрацией общественного объединения подлинные экземпляры документов и иных материалов; 2) получать справки и объяснения от представителей общественных объединений и других заинтересованных лиц и организаций по вопросам, связанным с государственной регистрацией общественного объединения; 3) направлять запросы в государственные органы и общественные объединения; 4) получать заключения специалистов по вопросам, возникающим в связи с государственной регистрацией общественных объединений; 5) совершать иные действия, вытекающие из требований закона.

Закрепление подобных требований и правил также и в законодательстве, регулирующем государственную регистрацию юридических лиц с обычным статусом, не только желательно, но и необходимо. Это позволит четко определить круг прав и обязанностей органов, принимающих решения о государственной регистрации юридических лиц.

На сегодняшний же день процессуальные действия органов Федеральной налоговой службы при принятии решения о регистрации юридического лица можно определить только из оснований отказа в государственной регистрации юридического лица, ибо последние отражают главным образом суть регистрации, т.е. описывают те факты, поиском которых и занимаются регистрирующие органы.

Федеральный закон N 129-ФЗ в качестве оснований для отказа в регистрации юридического лица называет лишь: 1) непредставление необходимых для государственной регистрации документов (п. 1 ст. 23); 2) представление документов в ненадлежащий регистрирующий орган (п. 2 ст. 23); 3) ситуацию, когда юридическое лицо, находящееся в процессе ликвидации, является учредителем другого юридического лица (п. 3 ст. 23 и п. 2 ст. 20); 4) ситуацию, когда происходит государственная регистрация юридических лиц, которые возникают в результате реорганизации юридического лица, находящегося в процессе ликвидации (п. 3 ст. 23 и п. 2 ст. 20).

Как видно из представленного списка, законодатель в качестве оснований для отказа в регистрации юридического лица выделяет лишь количественные критерии, связанные с нарушением правил оформления представленных на регистрацию документов. Качественная же сторона (проверка достоверности представленных сведений) остается за рамками регистрации. Вместе с тем именно она (качественная сторона регистрации) и является осевой (центральной, сущностной) стороной государственной регистрации вообще и государственной регистрации юридических лиц в частности.

Согласно ч. 1 ст. 35 действовавшего ранее Закона РСФСР "О предприятиях и предпринимательской деятельности" отказ в государственной регистрации предприятия был возможен, во-первых, в случае нарушения порядка создания предприятия, а во-вторых, в случае несоответствия учредительных документов требованиям законодательства РСФСР. Исходя из этого на регистрирующие органы возлагалась обязанность по проверке не только соблюдения правильности порядка представления заявителем документов, но, что важно, и соответствия представленных документов требованиям законодательства.

Таким образом, нетрудно понять, за счет чего законодатели снизили срок государственной регистрации юридических лиц с одного месяца до пяти дней. Понимая уязвимость своей позиции, сторонники действующих норм продолжают ссылаться на уменьшение административных барьеров и утверждают, что введенная в действие в 2002 г. система имеет несравнимые преимущества по сравнению с действовавшим ранее законодательством. Позволим себе изложить собственную точку зрения.

Существующий на сегодняшний день список оснований для отказа в государственной регистрации юридических лиц, регистрируемых в обычном порядке, нельзя никак назвать полноценным и тем более эффективным. Законом этот список необоснованно сужен. За его рамками находится масса ситуаций, в которых вполне оправданно и разумно было бы отказать юридическим лицам в государственной регистрации. К этим случаям можно отнести, например, использование в наименовании юридического лица слова "Россия" и производных от него слов, указание в представленных на регистрацию документах недостоверных сведений о месте нахождения юридического лица, учреждение общества с ограниченной ответственностью другим хозяйственным обществом, состоящим из одного лица, и многие другие ситуации. Более того, данные требования закреплены законодательно в соответствующих источниках. Кому, если не регистрирующим органам, следить за их соблюдением?

Федеральный закон N 129-ФЗ предусматривает лишь один вариант, когда регистрирующий орган вправе обратиться в суд с требованием о ликвидации юридического лица, - "в случае допущенных при создании такого юридического лица грубых нарушений закона или иных правовых актов, если эти нарушения носят неустранимый характер, а также в случае неоднократных либо грубых нарушений законов или иных нормативных правовых актов о государственной регистрации юридических лиц" (п. 2 ст. 25). При этом законодатель вменил эти действия не в обязанность, а в правомочия регистрирующему органу. Иными словами, последний может (когда захочет!) осуществить соответствующую проверку и выявить нарушения.

В связи с этим следует присоединиться к вопросу отдельных специалистов, которые не понимают логику нашего законодателя: зачем регистрировать юридическое лицо, вносить данные о нем в Государственный реестр для того, чтобы потом его ликвидировать и исключать из Реестра ?

Ответ на этот вопрос, пожалуй, можно найти в особенностях российского бюрократизма, принцип деятельности которого основан на выполнении директив начальника, а уже какими средствами это сделать - вопрос второстепенный. Подобным образом поступили и разработчики законопроекта о государственной регистрации юридических лиц: Президент поставил перед чиновниками задачу добиться снижения сроков регистрации - они его и снизили, но при этом исказили до невозможного суть самой государственной регистрации.

При сегодняшнем состоянии законодательства субъекты предпринимательства, нарушившие требования, предъявляемые к своему статусу, свободно могут легализоваться и осуществлять свою "теневую" деятельность, вводя контрагентов в заблуждение. Последствия такой деятельности можно себе представить.

Для исправления возникшей ситуации, по нашему мнению, необходимо дополнить Федеральный закон N 129-ФЗ нормами о содержательной проверке представленных на государственную регистрацию документов. Было бы правильно дополнить гл. III "Порядок государственной регистрации" ст. 9.1 "Правовая экспертиза представленных на государственную регистрацию документов", которая бы, во-первых, ставила в обязанность регистрирующим органам проведение правовой экспертизы представленных документов и, во-вторых, указывала, что проверке должны подвергаться а) формальная сторона представленных сведений, т.е. количество и правильность заполнения представленных документов, б) содержательная сторона представленных сведений, т.е. их истинность (достоверность), и в) сведения о юридических лицах - учредителях создаваемого юридического лица на факт обнаружения процесса его ликвидации. Это желательный минимум содержания данной статьи. Конкретизирующие положения, подобно положениям вышеприведенного Приказа Минюста РФ, могут быть даны приказом Федеральной налоговой службы, где подробно освещался бы порядок проведения такой экспертизы.

Кроме того, необходимо увеличить список оснований для отказа в государственной регистрации, отразив в нем нарушения, обнаруженные при правовой экспертизе представленных на регистрацию документов. В данном случае вполне приемлемо были сформулированы основания для отказа в государственной регистрации юридических лиц в действовавшем Законе РСФСР "О предприятиях и предпринимательской деятельности": "Отказ в государственной регистрации предприятия возможен в случае нарушения установленного настоящим Законом порядка создания предприятия, а также несоответствия учредительных документов требованиям законодательства РСФСР" (п. 2 ст. 35). Для того чтобы снизить возможность административных препон со стороны регистрирующих органов, было бы правильным уточнить данную формулировку указанием не на "требования законодательства РСФСР", а на "требования федеральных законов Российской Федерации". Круг таких федеральных законов невелик - это прежде всего ГК РФ, а в ряде случаев - законы, посвященные регулированию правового статуса отдельных организационно-правовых форм, и специфические законы, закрепляющие отдельные требования к юридическим лицам (такие как "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", "О противодействии экстремистской деятельности" и некоторые другие).

3. Третьей значительной особенностью нового законодательства о государственной регистрации юридических лиц следует назвать сам принцип "одного окна", согласно которому путем одной подачи документов в регистрирующий орган предприниматель получает: 1) свидетельство о государственной регистрации юридического лица; 2) свидетельство о постановке юридического лица на налоговый учет, 3) документы, свидетельствующие о регистрации юридического лица в качестве страхователя в органах Пенсионного фонда РФ, органах Фонда социального страхования РФ, органах Фонда обязательного медицинского страхования РФ; 4) документ, свидетельствующий о присвоении юридическому лицу номера в Федеральной службе государственной статистики.

Обязанность по предоставлению всех необходимых сведений из Единого государственного реестра юридических лиц в уполномоченные государственные органы возложена на держателя этого Реестра - органы Федеральной налоговой службы. Порядок такого представления достаточно прост. В пятидневный срок со дня принятия решения о регистрации юридического лица налоговые органы пересылают все сведения в соответствующие государственные органы, где на их основе производятся необходимые процессуальные действия. После принятия этими органами соответствующего решения оно направляется обратно в органы Федеральной налоговой службы, должностные лица которых связываются с заявителем государственной регистрации юридического лица и передают ему необходимые сведения, сделав соответствующие пометки в Государственном реестре.

Постановка же юридического лица на налоговый учет происходит еще проще, а именно путем предоставления сведений из одного отдела органа Федеральной налоговой службы, занимающегося регистрацией юридического лица, в другой, уполномоченный ставить юридические лица на налоговый учет.

Данное нововведение действительно облегчило всю процедуру легализации предпринимательской деятельности и устранило излишние административные проволочки при регистрации предпринимателей в соответствующих государственных органах. Законодательством, на наш взгляд, четко и слаженно отрегулирована вся система движения сведений, начиная от предоставления их из Государственного реестра и заканчивая выдачей необходимых документов заявителю регистрации юридического лица.

4. Составной частью законодательства о государственной регистрации юридических лиц являются нормы, посвященные юридической ответственности за нарушение порядка государственной регистрации. В связи с введением в действие Федерального закона N 129-ФЗ соответствующие нормы УК РФ и КоАП РФ об ответственности в сфере государственной регистрации юридических лиц значительно обогатились новыми положениями. Вместе с тем трудно назвать эти нормы полноценными. Отметим отдельные причины такого мнения.

Согласно действующему УК РФ преступлениями в сфере государственной регистрации юридических лиц признаются: 1) неправомерный отказ в государственной регистрации юридического лица либо уклонение от его регистрации (ч. 1 и 2 ст. 169); 2) осуществление предпринимательской деятельности с нарушением правил регистрации, а равно представление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, документов, содержащих заведомо ложные сведения (ч. 1 и 2 ст. 171); 3) использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние было совершено из корыстной или иной личной заинтересованности (ч. 1 ст. 285).

За совершение менее общественно опасных правонарушений наступает административная ответственность, которая устанавливается КоАП РФ и законами об административных правонарушениях субъектов Федерации. КоАП РФ устанавливает следующие составы правонарушений в сфере государственной регистрации юридических лиц: 1) несвоевременное или неточное внесение записей о юридическом лице в Единый государственный реестр юридических лиц (ч. 1 ст. 14.25); 2) незаконный отказ в предоставлении или несвоевременное предоставление содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц сведений и (или) документов либо иных предусмотренных законодательством о государственной регистрации юридических лиц документов лицам, заинтересованным в получении таких сведений и (или) документов (ч. 2 ст. 14.25); 3) непредоставление, или несвоевременное представление, или предоставление недостоверных сведений о юридическом лице в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, в случаях, если такое предоставление предусмотрено законом (ч. 3 ст. 14.25); 4) предоставление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, документов, содержащих заведомо ложные сведения, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния (ч. 4 ст. 14.25).

Остановимся пока на этих двух Кодексах и попробуем проанализировать их отдельные проблемные моменты.

Первое, на что обращается внимание, - это формулировки составов правонарушений, закрепленные в ч. 1 ст. 171 УК РФ и ч. 4 ст. 14.25 КоАП РФ, - они практически идентичны ("представление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, документов, содержащих заведомо ложные сведения"). Единственное различие сводится к уточнению КоАП РФ, что данные действия должны квалифицироваться как административное правонарушение только в том случае, "если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния". Но на практике может возникнуть вопрос: какой критерий необходимо брать для разграничения данных явлений, ибо действия, описанные в диспозициях обоих Кодексов, совершенно аналогичны. Решением данной ситуации должно послужить положение, закрепленное в ч. 2 ст. 14 УК РФ, согласно которому особенностью преступления, в отличие от административного правонарушения, является его общественная опасность, т.е. "не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного настоящим Кодексом (УК РФ. - А.Ч.), но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности". Основываясь на этом принципе, можно предположить, что на стадии государственной регистрации юридического лица его опасность для общества может быть только потенциальной (гипотетической), несмотря на возможный умысел (например, прямой умысел на обман вкладчиков при регистрации кредитной организации). Вместе с тем иная ситуация возникает в случае, если лица обвиняются в совершении подобных действий, уже когда юридическое лицо осуществляет свою деятельность, т.е. задолго после государственной регистрации. В данном случае общественная опасность определяется по правилу "отвечай за содеянное". Иными словами, если юридическое лицо причинило обществу значительный ущерб, который нельзя признать малозначительным, данное действие должно квалифицироваться как преступление, а именно по ч. 1 ст. 171 УК РФ. Правда, категория "общественная опасность" является сугубо оценочной и поэтому может быть определена количественно только в судебном порядке, т.е. субъективным мнением судьи.

По этой причине, согласившись с доводами отдельных специалистов, признаем, что законодателю необходимо отказаться от признания действия заявителя по представлению в регистрирующий орган заведомо ложных документов как уголовного преступления, полностью перенеся их в ранг административного правонарушения. Дополнительным доводом в пользу высказанного положения следует признать, что сегодня субъектом, привлекаемым к юридической ответственности, является исключительно заявитель, от имени которого подаются документы в регистрирующий орган. Вместе с тем признать такое правило эффективным было бы неверно. Исходя из ныне действующих норм к уголовной ответственности могут быть привлечены лица, непосредственно подавшие заявление на государственную регистрацию, а такими лицами, как правило, выступают посредники (курьеры), которые за незначительную плату соглашаются подать документы в регистрирующий орган. Таким образом, нарушается принцип справедливости юридической ответственности. Решение данной проблемы И.В. Зыкова видит в использовании опыта Великобритании, законодательство которой, во-первых, запрещает учредителям ликвидированного юридического лица создавать новое юридическое лицо и, во-вторых, наделяет правом подачи документов в регистрирующий орган лишь юриста, специализирующегося на регистрации компании, директора или секретаря компании. Будет правильным внести соответствующие положения и в отечественное законодательство.

Что касается юридической ответственности регистрирующего органа, то, осознавая практическую значимость ответственности за неправомерный отказ в государственной регистрации юридического лица (т.е. по существу за препятствование в государственной регистрации), следует обратить особое внимание на обратную ситуацию, а именно на "излишнюю активность" регистрирующего органа в регистрации юридического лица. Речь идет о действиях регистрирующего органа, направленных на регистрацию юридического лица без проведения соответствующих действий (например, регистрация общественного объединения без проверки учредительных документов на соответствие федеральным законам). Действующее уголовное законодательство позволяет квалифицировать такие действия как преступление и определяет соответствующие составы в ч. 1 ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями) и в ч. 1 ст. 293 УК РФ (халатность). Вместе с тем для их применения требуется обязательное наличие общественно опасных последствий - причинения существенного вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и интересам граждан (например, причинение материального вреда, нарушение конституционных прав и свобод граждан, подрыв авторитета органов власти, государственных и общественных организаций, создание помех и сбоев в их работе, нарушение общественного порядка, сокрытие крупных хищений, других тяжких преступлений и т.п.). А, как мы уже указывали, доказать такое "существенное" нарушение прав и законных интересов практически невозможно.

Особой ответственностью регистрирующих органов перед заявителями является гражданско-правовая ответственность. Согласно ст. 1069 ГК РФ "вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению".

В сфере государственной регистрации юридических лиц основанием для привлечения должностных лиц к гражданско-правовой ответственности является, например, отказ в регистрации, уклонение от регистрации и иные неправомерные действия регистрирующего органа. Но, к сожалению, данная норма по существу является "мертвой", ибо на практике она к сфере государственной регистрации юридических лиц фактически не применяется. Причиной этому подчас выступают не какие-либо административные преграды, а чаще всего низкая правовая культура предпринимателей, их незнание о существовании подобной нормы и ее практической ценности.

Подытоживая сказанное, следует еще раз подчеркнуть, что введенное в середине 2002 г. законодательство о государственной регистрации юридических лиц является значительным шагом вперед к эффективному регулированию этого комплекса отношений. Безусловным достоинством новой системы являются:

во-первых, принцип "одного окна", сделавший возможным легитимацию юридического лица в значительно упрощенном порядке, что отразилось на снижении административных барьеров в этой сфере;

во-вторых, введение в практический оборот единого информационного ресурса - Единого государственного реестра юридических лиц, вобравшего в себя сведения о зарегистрированных на территории Российской Федерации практически всех юридических лицах;

в-третьих, стремление законодателя к унификации и персонификации общих принципов юридической ответственности как регистрирующих органов, так и заявителей.

Эти и многие другие достоинства Федерального закона N 129-ФЗ и ряда других правовых актов позволяют говорить о продвижении отечественной системы права к общемировым стандартам, к эффективному регулированию необходимых общественных отношений.

Но наряду с указанными достоинствами законодательства о государственной регистрации юридических лиц оно содержит и значительное число недостатков, которые состоят:

во-первых, в фактическом отсутствии нормативно-правового регулирования процессуальных действий регистрирующего органа по принятию решения о государственной регистрации юридического лица, в том числе в отсутствии стадии правовой экспертизы представленных на регистрацию документов;

во-вторых, в недостаточной проработке (неоправданном сужении) законодателем оснований для отказа в регистрации юридического лица;

в-третьих, в неточностях законодательной техники, касающихся главным образом наименований государственных органов и описания отдельных составов правонарушений.

Исходя из этого важной на сегодняшний день представляется следующая задача: доработать действующий институт государственной регистрации юридических лиц в плане исправления имеющихся неточностей и дополнения его недостающими нормами. Ибо рыночная экономика не может стабильно и эффективно развиваться в ситуации, когда ее субъекты соответствующим образом не легитимированы, т.е. не прошли обязательной стадии государственной регистрации.

**Литература**

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 08.08.2001 N 129-ФЗ  
(ред. от 02.07.2005)  
"О ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ"  
(принят ГД ФС РФ 13.07.2001)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Правительства РФ от 19.06.2002 N 439  
(ред. от 22.05.2006, с изм. от 01.08.2006)  
"ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ФОРМ И ТРЕБОВАНИЙ К ОФОРМЛЕНИЮ ДОКУМЕНТОВ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ПРИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ, А ТАКЖЕ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В КАЧЕСТВЕ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ"

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Правительства РФ от 26.02.2004 N 110  
(ред. от 30.12.2005)  
"О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРОЦЕДУР ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ И ПОСТАНОВКИ НА УЧЕТ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ"  
(вместе с "ПРАВИЛАМИ ВЕДЕНИЯ ЕДИНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕЕСТРА НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ", "ПРАВИЛАМИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РЕГИСТРИРУЮЩИХ ОРГАНОВ ПРИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В СЛУЧАЕ ИХ РЕОРГАНИЗАЦИИ")

<ПИСЬМО> ФНС РФ от 07.08.2006 N ШТ-6-09/770@  
"ОБ ИСКЛЮЧЕНИИ ИЗ ЕГРЮЛ НЕДЕЙСТВУЮЩИХ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ, В ОТНОШЕНИИ КОТОРЫХ УСТАНОВЛЕН СПЕЦИАЛЬНЫЙ ПОРЯДОК ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ"

ПРИКАЗ ФНС РФ от 16.06.2006 N САЭ-3-09/355@  
"ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ ПУБЛИКАЦИИ И ИЗДАНИЯ СВЕДЕНИЙ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В СООТВЕТСТВИИ С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ"  
(Зарегистрировано в Минюсте РФ 04.07.2006 N 8001)

"КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ "О ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ"  
(постатейный)  
(издание третье, исправленное и дополненное)  
(под ред. Б.М. Гонгало, П.В. Крашенинникова)  
(Статут, 2006)

"КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ "О ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ" (ПОСТАТЕЙНЫЙ)"  
(Т.А. Гусева)  
(ЗАО Юстицинформ, 2005)

"КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ "О ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ"  
(постатейный)  
(издание второе, переработанное и дополненное)  
(под ред. Б.М. Гонгало, П.В. Крашенинникова)  
(Издательство "Статут", 2003)

"КОММЕНТАРИЙ К ЗАКОНУ "О ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ"  
(постатейный)  
(В.В. Залесский)  
(Юридический Дом "Юстицинформ", 2002)

"ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В РОССИИ: ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ"  
(А.В. Чуряев)  
("Адвокат", 2006, N 4)

"ПРАКТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ РЕГИСТРАЦИИ УЧРЕДИТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА"  
(Д.В. Бондаренко)  
("Право и экономика", 2006, N 4)

"НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ"  
(Н.Б. Щербаков)  
(Недействительность в гражданском праве: проблемы, тенденции, практика: Сборник статей / Отв. ред. М.А. Рожкова. Статут, 2006)