Порядок государственной регистрации юридических лиц при их создании - проблемы и решения

Современное поступательное движение России к системе рыночной экономики требует не только кардинального изменения экономической системы как основы реформирования, но и норм права, выступающих правовой оболочкой данных процессов. Необходимость нового осмысления рынка ставит перед нами задачу внимательного и профессионального построения почти новой системы экономических взаимосвязей, и сделать это необходимо как можно быстрее. Вместе с тем важно рассмотреть каждый экономический и правовой институт, найти наиболее приемлемые для общества решения их построения. К сожалению, в силу быстротечного изменения сущности Российского государства в конце ХХ в. последнее условие у нас не всегда соблюдалось, что породило многочисленные пробелы и проблемные моменты, обнаружило многочисленные административные барьеры для бизнеса. Ясно, что принципы рыночной экономики, предполагающие свободный рынок и конкуренцию (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ), не могут соблюдаться в такой ситуации.

Одним из институтов, требующих среди прочих совершенствования, является институт государственной регистрации юридических лиц. Это сравнительно новый правовой комплекс в России, введенный в действие в 2002 г. Федеральным законом от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" (далее - ФЗ-129). Значимость этого института велика. Основным правовым (или юридическим) значением государственной регистрации юридических лиц является обретение юридическим лицом правоспособности (п. 3 ст. 49 ГК РФ), что предполагает возможность "иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности". Остальные значения правового характера проектируются от правоспособности: это могут быть различные правомочия, обязанности юридических лиц, наличие ответственности за неправомерную деятельность и т.д. Так, для юридических лиц предусматривается гражданская (имущественная), налоговая, административная, уголовная и иные виды ответственности. Их наложение возможно только после обретения статуса юридического лица. Тесно переплетаются с правовыми значениями значения экономические, которые выражаются в: 1) обеспечении возможности получения необходимой информации при выборе контрагента и ведении хозяйственных операций - для рыночной экономики одним из основных принципов является открытость сторон договора: не может быть никаких недомолвок, недостоверных сведений и других утаек, относящихся к предмету договора. Только достоверность сведений порождает честные отношения сделки; 2) устойчивости экономического оборота - это производная гарантия от первого значения (допустив честные сделки, экономика будет действовать исключительно в правовом ключе, и угрозы ее кризиса и распада будут маловероятными); 3) способствовании укрепления порядка в рыночных отношениях; 4) охране общественного и государственного порядка, а также в реализации личных и имущественных прав и законных интересов физических и юридических лиц; 5) получении сведений государственного статистического учета для осуществления мер регулирования экономики.

Непосредственное отношение к описанным выше значениям имеет порядок государственной регистрации, которая приобретает в нем практическое воплощение. Одним из признаков любого юридического процесса, в том числе и процесса регистрации, является принцип формальной определенности, т.е. выраженности процедуры (порядка, процесса) в соответствующих нормах права. Легальной или легитимной регистрация может быть признана только тогда, когда полностью будет пройдена вся процедура, предусмотренная нормами права. В этой связи необходимо обратиться к источникам данных норм права, т.е. к тому, из чего (или из каких соображений) данные нормы права формируются. Подразумевая, как нам кажется, наиболее верный в этой ситуации позитивный тип правопонимания, можно прийти к тому выводу, что каждое государство самостоятельно (субъективно) определяет собственную волю в отношении объекта государственной власти. Но государство, стремящееся к эффективному и полноценному регулированию общественных отношений, должно в этом смысле придерживаться объективных целей (принципов), т.е. стремлений к сближению результатов государственной регистрации в конкретном государстве к значениям (в особенности экономического характера), существующим объективно.

В свете вышеизложенного задачей настоящей работы является выявление наиболее проблемных моментов в порядке государственной регистрации юридических лиц при их создании в РФ, т.е. исследование российской регистрации юридических лиц с точки зрения ее соответствия указанным нами объективным целям. Особенно важно при этом сделать анализ данной проблемы и предложить вариант ее решения с четким обоснованием. Рассматривать все стадии регистрации не имеет смысла в рамках данной работы. Основное внимание, как нам кажется, необходимо сосредоточить на тех стадиях, которые реально влияют на эффективность всего процесса регистрации.

Так, наибольший резонанс должна вызвать такая стадия, как правовая экспертиза документов, предоставляемых в регистрирующий орган. На наш взгляд, это основная стадия, стержень всей регистрации юридических лиц. Это подчеркивается и ведущими административистами: "Основное назначение регистрации - проверка соответствия учредительных документов или специальных прав требованиям российского законодательства" . Только достоверные документы, отвечающие требованиям норм права, могут привести к обозначенным нами выше объективным значениям (принципам) регистрации. Все виды юридической ответственности заявителей при регистрации юридического лица направлены на предотвращение предоставления ложных и недостоверных сведений . Однако реально выявить подобные нарушения при сегодняшней процедуре регистрации юридических лиц в РФ практически невозможно. Единственным средством, которое может отрегулировать этот процесс, является правовая экспертиза документов, представляемых регистрирующему органу. Но по непонятным причинам законодатель не вводит ее в качестве обязательной стадии при регистрации. Исключением является лишь обязательная экспертиза при регистрации так называемых специальных юридических лиц: политических партий, общественных объединений, религиозных организаций и др. По общему же правилу такой экспертизы не предусматривается. В исследовательской литературе на это обстоятельство также стали обращать внимание и давать соответствующую оценку. Справедливо, к примеру, отмечает Д.В. Ломакин, что "Закон о государственной регистрации юридических лиц нельзя свести к установлению перечня предоставляемых для регистрации документов. В противном случае это будет не закон, а памятка делопроизводителю" .

Показательно, например, что действовавший ранее Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. "О предприятиях и предпринимательской деятельности" хоть и предусматривал удлиненные процедуры регистрации, но правовую экспертизу видел как обязательный этап этой процедуры. Ясно, что в 2001 г. законодатель руководствовался положительными мотивами сокращения срока регистрации, сглаживания административных барьеров, однако, как нам кажется, он зашел слишком далеко. Упростив таким образом процедуру регистрации, законодатель убрал самую важную стадию, которая и обосновывает саму сущность регистрации. Нельзя, решая одну проблему, порождать другую. На это обращают свое внимание и специалисты: "...упрощение процедуры регистрации не должно повлечь ослабления государственного контроля за порядком создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц" .

Дополнительной "искрой" является и п. 1 ст. 23 ФЗ-129, предусматривающий возможность отказа в государственной регистрации только в случаях: а) "непредставления определенных настоящим Федеральным законом необходимых для государственной регистрации документов" и б) "представления документов в ненадлежащий регистрирующий орган". Как видим, прямого указания на отказ вследствие недостоверности и ложности документов, предоставляемых в регистрирующий орган, нет. Условие "а" упоминает лишь о непредставлении необходимых документов. Решить данную проблему оказалось непросто. Не нашлось однозначного ответа и в исследовательской литературе. Так, С. Сарбаш подчеркивает буквальность и точность этой нормы: только непредставление и ничего больше. Как можно приписывать норме то, чего она не содержит и не предполагает ? Стоит по-своему согласиться с этим утверждением. По другую сторону стоят те, кто предлагает расширительно толковать эту норму: под непредставлением понимать и недостоверность предоставленных документов, их заведомо ложное содержание . Можно принять и такую версию, вернее, ее надо принять, ибо ее отрицание может негативно повлиять на правоприменительную практику. Получится, что "в случае предоставления в надлежащий регистрирующий орган всех предусмотренных Законом о регистрации документов регистрирующий орган обязан зарегистрировать организацию даже при очевидном несоответствии поданных документов нормам российского законодательства (к примеру, если единственным учредителем общества с ограниченной ответственностью выступает другое хозяйственное общество, состоящее из одного лица, что прямо противоречит п. 2 ст. 88 ГК)" . А для того чтобы все-таки прекратить деятельность такого юридического лица, необходимо уже после его регистрации обратиться в суд с иском о его ликвидации. В этом отношении старое законодательство о регистрации имело преимущество перед современным ФЗ-129. Статья 35 Закона РСФСР от 25 декабря 1990 г. "О предприятиях и предпринимательской деятельности" вводила следующие основания для отказа: "В случае нарушения... порядка создания предприятия"; и "несоответствие учредительных документов требованиям законодательства...". Конечно, эти трактовки также не бесспорны, но основа отказа вследствие несоответствия представленных документов законодательством была заложена.

Странно, но по пути снижения роли правовой экспертизы начала идти и регистрация "специальных" юридических лиц. Так, ст. 23 Федерального закона от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" в качестве условий для отказа в регистрации упоминает следующее основание: "...если устав общественного объединения противоречит Конституции Российской Федерации, конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации, положениям ст. 16, 19, 20, 21 настоящего Федерального закона и законам об отдельных видах общественных объединений..." Как видим, противоправность как основание для отказа в регистрации здесь закреплена, но почему-то сильно ограничена нормами Конституции РФ, конституциями (уставами) субъектов РФ, законами об отдельных видах общественных объединений и всего лишь тремя статьями из самого Федерального закона "Об общественных объединениях". "Тем самым Закон допускает возможность регистрации общественных объединений, уставы которых будут противоречить другим его положениям, в частности нормам, устанавливающим имущественные права и обязанности общественных объединений" . Надо отметить, что, к примеру, Федеральный закон от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях" (ст. 20) по-другому смотрит на несоответствие законодательству документов: политической партии может быть отказано в регистрации, если: "а) положения устава политической партии противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, НАСТОЯЩЕМУ Данную проблему, на наш взгляд, положительно решил Приказ Министерства юстиции РФ от 25 марта 2003 г. N 68 "Об утверждении правил рассмотрения заявлений и принятия решений о государственной регистрации", который в п. 2.1 указывает, что "принятию решения о государственной регистрации общественного объединения предшествует подготовка материалов к рассмотрению, в ходе которой анализируются устав и другие учредительные документы с точки зрения:

- соответствия Конституции Российской Федерации, Федеральному закону "О государственной регистрации юридических лиц", Федеральному закону "Об общественных объединениях", федеральным законам об отдельных видах общественных объединений;

- наличия полного перечня требуемых по закону учредительных документов;

- соблюдения надлежащего порядка и правильности оформления учредительных документов;

- достоверности информации, содержащейся в представленных на государственную регистрацию учредительных документах;

- соответствия названия общественного объединения требованиям закона;

- наличия в Едином государственном реестре юридических лиц зарегистрированного общественного объединения с тем же названием на территории, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность".

Дополнительно следует обратить внимание на прямое указание Федерального закона "Об общественных объединениях": "...если устав общественного объединения противоречит...". Непонятно почему, но законодатель закрепил основанием отказа в регистрации за несоответствие законодательству только устава, а не всех представляемых документов. Аналогичное прослеживается и при отказе в регистрации политическим партиям (см. вышеприведенное извлечение из ст. 20 Федерального закона "О политических партиях"). Разработчики комментария к Федеральному закону "О политических партиях" решили этот вопрос также расширительным толкованием . Но, думается, для правильного решения этой проблемы нам также необходимо прибегнуть к подзаконным актам: к тому же Приказу Министерства юстиции N 68, которым мы уже пользовались выше. Он подчеркивает, что экспертизе должны подвергнуться "устав и другие учредительные документы". В данном случае как раз и приемлемо использовать расширительное толкование, так как законодатель явно сделал ошибку: других учредительных документов предоставлять вообще не надо (п. 1.3 Приказа). А п. 2.3 Приказа, как продолжение и дополнение п. 2.2, содержит следующие положения: "Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы в необходимых случаях осуществляют проверку учредительных документов и других материалов, представленных для государственной регистрации общественного объединения, которая предполагает:

- получение для ознакомления у обратившегося за государственной регистрацией общественного объединения подлинных экземпляров учредительных документов и иных материалов;

- получение справок и объяснений от представителей общественных объединений и других заинтересованных лиц и организаций по вопросам, связанным с государственной регистрацией общественного объединения;

- направление запросов в государственные органы и общественные объединения;

- получение заключений специалистов по вопросам, возникающим в связи с государственной регистрацией общественных объединений;

- совершение иных действий, вытекающих из требований закона".

Таким образом, п. 2.3 конкретизирует возможные действия органов юстиции для осуществления проверки "соответствия Конституции Российской Федерации, Федеральному закону "О государственной регистрации юридических лиц", Федеральному закону "Об общественных объединениях", федеральным законам об отдельных видах общественных объединений". Соответственно правильным должно считаться применение словосочетания "учредительных документов и иных материалов" и к п. 2.2 Приказа.

Приведенный п. 2.3 исчерпывающе описывает процедуру (механизм) стадии правовой экспертизы документов, предоставленных в органы юстиции для регистрации общественного объединения. Но, как нам кажется, этого недостаточно для проведения эффективной экспертизы документов. Нужна более обширная и содержательная регламентация этой процедуры с обязательной ответственностью должностных лиц за ее нарушение. Описание этого процесса на уровне подзаконного акта также недопустимо - необходимо эти нормы ввести в Федеральный закон "О государственной регистрации юридических лиц" как отдельную стадию регистрации.

Необходимо также отметить, что стадия правовой экспертизы с регламентацией ее процедуры необходима не только для "специальных", но и для обычных юридических лиц. Как уже указывалось, снижение срока регистрации не должно быть простым "показательным примером работы" наших чиновников. Эта работа должна быть еще и качественной, чего не получилось при снижении срока регистрации. Государство в рыночной экономике - это не простой наблюдатель, "ночной сторож". Несмотря на то что рыночный тип экономики предполагает свободу экономического оборота, конкуренцию, развитие свободного предпринимательства, государство все же остается гарантом всех этих принципов. Оно должно всячески стремиться к их достижению, не переходя рамки дозволенного. И делать это надо, в частности, административными мерами. В рамках рассматриваемого нами вопроса государство должно создать такие условия, которые позволяли бы населению свободно и безопасно выходить на рынок, заниматься предпринимательской деятельностью, наконец, заключать обыкновенные текущие сделки с юридическими лицами. Для этого многого не требуется: надо всего лишь оградить общество от дестабилизирующих нелегальных субъектов. Государство же сегодня больше внимания обращает на собственную безопасность, вводя строгий режим регистрации для общественных объединений, политических партий, средств массовой информации и т.п. Именно эти юридические лица реально могут повлиять на дестабилизацию государственного строя, изменение политического режима и смену правящей элиты. Общественная безопасность, как мы можем наблюдать, является вторичной, не столь важной.

Такое положение вещей необходимо менять. Мы предлагаем изменить структуру ФЗ-129 "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" в направлении унификации законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Нужно избавляться от разрозненного, "подзаконного" законодательства, вводить централизованную, правильно систематизированную систему российского права. Так, ФЗ-129 обязательно должен в себе содержать нормы об обязательной правовой экспертизе документов, предоставляемых в регистрирующие органы. И это должно применяться как к обычным юридическим лицам, так и к "специальным". Необходимо четко обрисовать процедуру такой экспертизы, которая включала бы как минимум следующие процедуры: 1) проверка соблюдения надлежащего порядка и правильности оформления учредительных документов; 2) проверка соответствия предоставленных документов Конституции РФ, Федеральному закону "О государственной регистрации юридических лиц", иным федеральным законам; 3) проверка достоверности информации, содержащейся в представленных на государственную регистрацию учредительных документах; 4) проверка наличия в Едином государственном реестре юридических лиц зарегистрированного юридического лица с тем же названием той же организационно-правовой формы на территории, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность. Последнее обстоятельство мало привлекает внимание в исследованиях, однако его важность также бесспорна. Не должно подлежать регистрации юридическое лицо, имеющее одинаковое название и организационно-правовую форму с уже имеющимся юридическим лицом.

Меры обеспечения данной экспертизы могут быть в силу нормы федерального закона конкретизированы в подзаконном акте.

Суммируя все написанное, следует сделать следующий вывод. Государственная регистрация юридических лиц - процесс, необходимый и важный для современной России, которая провозгласила себя правовым (ст. 1 Конституции РФ), социальным (ст. 7 Конституции РФ) государством с элементами рыночной экономики (ст. 8 Конституции РФ). В этой ситуации нужно найти наиболее приемлемый вариант построения системы государственной регистрации, который бы полностью соответствовал поставленным принципам. Начало уже было положено принятием нового ФЗ-129, реформированием органов, осуществляющих государственную регистрацию, снижению административных барьеров в этом процессе. Однако заканчивать на этом не стоит. Институт регистрации только начал свою практическую деятельность, и наша сегодняшняя задача - внимательно изучить эту практику, выявить положительные моменты реформирования, закрепить их и развивать, ликвидировать пробелы, недостатки, которые также присутствуют.

**Литература**

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. N 33. Ст. 3431.
2. Пункт 1 ст. 49 Гражданского кодекса Российской Федерации.
3. Гусева Т.А., Дихтяр А.И., Дракина М.Н. Административная ответственность в предпринимательской деятельности. М., 2003. С. 5.
4. Ионова Ж.А. Правовые проблемы легитимации предпринимательства // Государство и право. 2005. N 5.
5. Закупень Т.Е. Проблемы регистрации юридических лиц // Законодательство. 2000. N 5; Спектор Е.И. Развитие административного законодательства о государственной регистрации // Журнал российского права. 2002. N 7.
6. Зыкова И.В. Правовое регулирование государственной регистрации юридических лиц: современное состояние и перспективы развития // Адвокат. 2004. N 1.