

## Отсутствие стадии правовой экспертизы документов, представленных для государственной регистрации юридических лиц: аргументы за и против

Принятие [Федерального закона](#) "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ (далее - Закон о госрегистрации)<sup>(1)</sup> кардинально изменило порядок легитимации предпринимательства в России.

Одним из безусловных плюсов [Закона](#) о госрегистрации стала попытка реализовать "принцип одного окна", цель которого - максимально освободить граждан и учредителей юридических лиц от бюрократической волокиты. Как показала практика применения Закона, взаимоотношения с регистрирующим органом упростились, прежде всего, за счет сокращения срока регистрации юридических лиц в рамках общего порядка с одного месяца до пяти рабочих дней. Такое сокращение срока регистрации произошло за счет упразднения стадии правовой экспертизы документов, представляемых для госрегистрации юридического лица.

Вопрос о том, необходима ли в настоящее время закреплённая в ранее действовавшем [Законе](#) РСФСР от 25 декабря 1990 г. "О предприятиях и предпринимательской деятельности" стадия правовой экспертизы, является дискуссионным.

С одной стороны, благодаря сокращению срока госрегистрации удалось достигнуть значительного уменьшения административных барьеров.

С другой стороны, снизилась актуальность и достоверность Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ), что, по мнению авторов комментария к [Закону](#) о госрегистрации, уменьшило охранительную функцию реестра<sup>(2)</sup>.

Контрагенты юридического лица, не надеясь на соответствие данных ЕГРЮЛ действительности, самостоятельно выясняют необходимые сведения о юридическом лице, с которым намерены заключить тот или иной договор. Участились так называемые "захваты организаций". В данном случае не приходится говорить о таком важнейшем принципе формирования информационного ресурса (ЕГРЮЛ), как публичная достоверность. Роль регистрирующего органа сводится лишь к бездумному переносу сведений из поданных на госрегистрацию документов в реестр без соответствующей проверки.

В [пункте 1 ст. 23](#) Закона о госрегистрации в качестве оснований для отказа в регистрации юридического лица названо:

- 1) непредставление необходимых для государственной регистрации документов;
- 2) представление документов в ненадлежащий регистрирующий орган;
- 3) ситуация, когда юридическое лицо, находящееся в процессе ликвидации, является учредителем другого юридического лица;
- 4) ситуация, когда происходит государственная регистрация юридических лиц, возникающих в результате реорганизации юридического лица, находящегося в процессе ликвидации.

Данный перечень оснований для отказа в госрегистрации является исчерпывающим.

Как видно из представленного списка, проверка достоверности представленных сведений и соответствия учредительных документов законодательству остается за рамками регистрации. А ведь качественная сторона регистрации, по мнению ряда авторов, является осевой (центральной, сущностной) стороной государственной регистрации вообще и государственной регистрации юридических лиц в частности<sup>(3)</sup>.

Д.В. Ломакин справедливо отмечает, что "закон о госрегистрации нельзя свести к установлению перечня предоставляемых для регистрации документов. В противном случае это будет не закон, а памятка делопроизводителю"\*<sup>(4)</sup>. Осуществляемая вслепую регистрация теряет смысл, превращается в простую формальность. На рынок выходят юридические лица, заведомо созданные с нарушением действующего законодательства\*<sup>(5)</sup>. Представим себе ситуацию, когда в нарушение [п. 2 ст. 7](#) Федерального закона от 8 февраля 1998 г. N 14-ФЗ "Об обществах с ограниченной ответственностью" в регистрирующий орган подаются документы на регистрацию ООО, единственным участником которого выступает хозяйственное общество, состоящее из одного человека, или число участников общества на момент подачи документов на госрегистрацию превышает 50 человек.

Получается, что даже при явном несоответствии учредительных документов нормам права у регистрирующего органа нет правовых оснований для вынесения решения об отказе в госрегистрации. Только впоследствии (уже после выдачи свидетельства о госрегистрации) налоговый орган может обратиться в суд с требованием ликвидировать в порядке [п. 2 ст. 25](#) Закона о госрегистрации юридическое лицо по причине допущенных при его создании грубых нарушений [Закона](#) или иных правовых актов (если эти нарушения носят неустранимый характер), а также неоднократных либо грубых нарушений законов или иных нормативных правовых актов государственной регистрации.

Следует отметить, что регистрирующий орган вправе, но не обязан обращаться с такими исками, равно как и проводить проверку документов уже зарегистрированных юридических лиц (любого юридического лица на выбор и без ограничения по времени, прошедшему с момента государственной регистрации). Такая логика законодателя не вполне ясна. По мнению А.В. Чуряева, разработчики законопроекта о госрегистрации стремились добиться снижения сроков регистрации. "И они его снизили, исказив до невозможности суть самой государственной регистрации"\*<sup>(6)</sup>.

Как показывает судебная практика, суды часто отказывают налоговым органам в удовлетворении исковых требований о ликвидации на основании [п. 2 ст. 25](#) Закона о госрегистрации, ссылаясь на недоказанность неустранимости нарушений законодательства.

Так, суд кассационной инстанции оставил в силе принятое по делу о ликвидации общества с ограниченной ответственностью решение суда об отказе в иске о ликвидации, указав следующее.

"Исходя из смысла [пункта 2 статьи 61](#) Гражданского кодекса Российской Федерации юридическое лицо может быть ликвидировано по решению суда в случае допущенных при его создании грубых нарушений закона, если эти нарушения носят неустранимый характер.

Согласно [статье 65](#) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений.

Обращаясь с настоящим требованием, истец должен был представить арбитражному суду доказательства того, что регистрация ответчика не соответствует установленному законом порядку учреждения юридического лица.

Между тем такие доказательства суду не представлены.

Арбитражным судом установлено и подтверждается материалами дела, что отсутствие определения рыночной стоимости неденежного вклада в уставный капитал общества в соответствии с [пунктом 2 статьи 15](#) ФЗ "Об обществах с ограниченной ответственностью" не является нарушением неустранимым, которое могло бы повлечь признание недействительной регистрацию ответчика.

Таким образом, арбитражный суд первой инстанции правомерно отказал в удовлетворении заявленного требования и пришел к обоснованному выводу о проведении государственной регистрации общества в соответствии с действующим законодательством"\*(7).

**Закон** о госрегистрации не раскрывает понятия "грубое нарушение" и не разъясняет, когда нарушения носят "неустранимый характер". Представляется необходимым урегулировать этот вопрос законодательно.

Сталкиваясь с очевидными (без проведения правовой экспертизы) массовыми нарушениями законодательства при создании юридических лиц, регистрирующие органы стали расширительно толковать такое основание для отказа в госрегистрации, как "непредставление необходимых для государственной регистрации документов". При этом они утверждают, что представление документа, не отвечающего требованиям законодательства, равнозначно непредставлению документа.

Следует отметить, что арбитражные суды, как правило, не поддерживают такую позицию налоговых органов. Так, суд кассационной инстанции оставил принятые по делу о признании незаконным решения ИФНС об отказе в госрегистрации общества без изменения решение и постановление суда апелляционной инстанции, указав следующее.

"В соответствии со **статьей 12** Федерального закона N 129-ФЗ при государственной регистрации создаваемого юридического лица в регистрирующий орган представляются: подписанное заявителем заявление о государственной регистрации по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации; решение о создании юридического лица в виде протокола, договора или иного документа в соответствии с законодательством Российской Федерации; учредительные документы юридического лица; документ об уплате государственной пошлины.

Согласно **подпунктам "а", "б" пункта 1 статьи 23** Федерального закона N 129-ФЗ отказ в государственной регистрации создаваемого юридического лица допускается в случаях: непредставления определенных настоящим Федеральным законом необходимых для государственной регистрации документов; представления документов в ненадлежащий регистрирующий орган.

Иных оснований для отказа регистрирующего органа в государственной регистрации юридического лица при его создании не предусмотрено.

Как установлено судом и подтверждено распиской налогового органа в получении документов для государственной регистрации создаваемого юридического лица, представлены в регистрирующий орган подписанное заявителем заявление, решение о создании Общества, его устав, учредительный договор и документ об уплате государственной пошлины.

При таких обстоятельствах суд сделал правильный вывод об отсутствии у налогового органа оснований для отказа в государственной регистрации юридического лица, в связи с чем правомерно удовлетворил заявленное требование, признав решение Инспекции незаконным.

Доводы налогового органа о несоответствии решения о создании юридического лица и учредительного договора положениям **Федерального закона "Об обществах с ограниченной ответственностью"** и неправомочность ссылки в учредительном договоре на имущество и активы ООО, регистрация которого признана недействительной на основании решения суда, отклоняются по следующим основаниям.

Как правильно указал суд, **Федеральный закон N 129-ФЗ** не предусматривает проведение регистрирующим органом правовой экспертизы представленных для государственной регистрации документов"\*(8).

В некоторых случаях суды встают на сторону регистрирующих органов.

"Регистрирующий орган не проводит правовую оценку учредительных документов на соответствие нормативным правовым актам Российской Федерации, однако проверяет достоверность сведений, внесенных в заявление по форме, утвержденной Правительством РФ.

Представление устава, противоречащего [Федеральному закону "Об акционерных обществах"](#) и другим нормативным актам, правильно квалифицировано регистрирующим органом как непредставление определенного Законом документа"\*(9).

Очевидно, что расширительное толкование [подп. "а" п. 1 ст. 23 Закона о госрегистрации](#) приводит к административному произволу и отсутствию определенности для хозяйствующих субъектов. Сдавая пакет документов на госрегистрацию, заявитель до последнего момента не знает, выдадут ли ему свидетельство о госрегистрации или откажут.

Начальник Управления государственной регистрации и учета юридических и физических лиц ФНС России С. Дуканов в своем интервью говорит о том, что Федеральная налоговая служба разработала предложения по масштабному изменению законодательства в сфере госрегистрации. В частности, предлагается ввести дополнительные основания для отказа в госрегистрации за представление в регистрирующий орган документов, не соответствующих требованиям закона, нарушение порядка образования юридического лица, порядка внесения изменений в учредительные документы связанных или не связанных с внесением изменений в учредительные документы.

С. Дуканов говорит: "Предлагается в законе прописать, в каких случаях следует отказывать в регистрации. Даже если такой перечень займет два листа, ничего страшного, зато каждая организация будет четко и ясно знать, какие нарушения влекут за собой отказ в регистрации. Например, если вы забыли написать какое-то слово в уставе, вряд ли это повлечет отказ в регистрации. А вот если вы забыли указать перечень кредиторов в передаточном акте, это должно быть основанием для отказа. ...Налоговые органы сегодня отказывают в регистрации, фактически используя коллизии, имеющиеся в законе. Надо не использовать коллизии, а четко и ясно прописать эти основания в законе"\*(10).

Федеральная налоговая служба также предлагает ввести стадию правовой экспертизы, увеличив срок госрегистрации с 5 до 10-30 дней в зависимости от того, какой объем проверочных действий нужно совершить.

На первый взгляд, с предложением внести в [ст. 23 Закона о госрегистрации](#) дополнительное основание для отказа в госрегистрации трудно поспорить. Но введение стадии правовой экспертизы обязательно повлияет на срок регистрации. Можно ли тогда будет говорить о принципе "одного окна"?

В настоящее время регистрация юридических лиц носит именно уведомительный характер. Может быть, учитывая этот факт и несомненное преимущество 5-дневного срока на вынесение решения регистрирующим органом, все же попытаться решить проблему не через введение стадии правовой экспертизы, а через проведение инспекциями последующих проверок на соответствие учредительных документов юридическим лицам законодательству?

Начальник управления по надзору за соблюдением федерального законодательства прокуратуры Кемеровской области А. Переладова отмечает, что концепция "одного окна" будет хороша только при скрупулезном законодательном регулировании действий чиновников. "И уж если законодатель решил облегчить жизнь предпринимателям, он должен усилить контрольно-защитные механизмы, одновременно повысив требования к чиновникам. Сейчас концепция "одного окна" приводит только к фискальной монополизации налоговой службы, которая

бесконтрольно и не всегда законно занимается нормотворчеством, формируя нормативную базу под себя"\*(11).

Итак, представляется целесообразным пополнить Закон о госрегистрации нормами, которые обязывали бы налоговый орган в случае обнаружения несоответствия учредительных документов нормам права перед обращением в суд с иском о ликвидации требовать, чтобы такое юридическое лицо внесло изменения в документы в течение определенного срока.

Е.С. Митрякова,  
помощник судьи Федерального арбитражного  
суда Западно-Сибирского округа

"Вестник Федерального Арбитражного суда Западно-Сибирского округа", N 4,  
июль 2007 г.

---

\*(1) [Федеральный закон](#) от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" (ред. от 2 июля 2005 г.) // Российская газета. 2001. 10 августа. N 154, 155.

\*(2) Комментарий к [Федеральному закону](#) от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" (постатейный) // Под ред. Б.М. Гонгалло, П.В. Крашенинникова. Статут. 2006.

\*(3) Чуряев А.В. Государственная регистрация юридических лиц в России: отдельные аспекты // [Адвокат](#). 2006. N 4.

\*(4) Ломакин Д.В. О проекте федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц" // [Законодательство](#). N 6. 2001.

\*(5) Носков Б.П., Чуряев А.В. К вопросу об ответственности при государственной регистрации юридических лиц // Юрист. 2005. N 3. С. 5-6.

\*(6) Чуряев А.В. Указ. соч.

\*(7) [Постановление](#) ФАС Западно-Сибирского округа от 15 ноября 2006 г. по делу N Ф04-7634/2006 (28386-А45-38) // СПС "Гарант".

\*(8) [Постановление](#) Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 15 марта 2006 г. по делу N А79-8739/2005 // СПС "Гарант".

\*(9) [Постановление](#) Федерального арбитражного суда Уральского округа от 3 февраля 2005 г. по делу N Ф09-90/05-ГК // СПС "Гарант".

\*(10) Для одноразовых фирм настанут тяжкие времена? // Налоговый курьер. 2006. N 4. С. 5, 6.

\*(11) Переладов А.В. Принцип "одного окна" - больше минусов, чем плюсов // [Налоговые споры](#). 2006. N 8. С. 72.