

Оригинальная статья / Original article

УДК 347.191: 342.924

<https://doi.org/10.21869/2223-1501-2024-14-4-20-40>



Оспаривание (обжалование) решений, действий (бездействия) государственных органов (их должностных лиц) и иных лиц (организаций), вовлеченных в процесс государственной регистрации юридического лица Часть 1

А. В. Габов^{1✉}

¹ Институт государства и права Российской академии наук
ул. Знаменка, д. 10, г. Москва 119019, Российская Федерация

✉ e-mail: gabov@igpran.ru

Резюме

Актуальность. Юридическое лицо – востребованное правовое средство для реализации гражданами Российской Федерации своих экономических и иных интересов, о чем свидетельствуют и статистические данные ФНС России в части государственной регистрации юридических лиц. Масштаб взаимодействия заявителей и уполномоченных органов, а также лиц (организаций), вовлеченных в процесс государственной регистрации, текущее (далекое от оптимального) состояние законодательства о государственной регистрации, создающее благоприятную основу для возникновения конфликтов и споров, предполагают необходимость формирования эффективных форм и средств защиты прав и охраняемых законом интересов заявителей, чего, к сожалению, пока нет.

Цель состоит в выявлении ключевых проблем и тенденций в развитии законодательства в части обжалования (оспаривания) решений, действий (бездействия) государственных органов (их должностных лиц) и иных лиц (организаций), вовлеченных в процесс государственной регистрации юридического лица.

Задачи исследования: проанализировать развитие законодательства в части обжалования (оспаривания) решений, действий (бездействия) государственных органов (их должностных лиц) и иных лиц (организаций), вовлеченных в процесс государственной регистрации юридического лица; выявить направления такого развития, понять причины их формирования; выявить основные проблемы и сформулировать пути их преодоления.

Методология. Статья выполнена на основе традиционных для юридических исследований методов; в основу исследования положен системный анализ.

Результаты. Установлено, что существующее регулирование сформировалось в большей степени «стихийно», при отсутствии специальной политико-правовой основы; выявлена рассогласованность положений основных регулирующих документов; выявлены проблемы, возникающие с досудебным обжалованием решений (действий/бездействия) уполномоченных органов, действий МФЦ и его работников; указано на проблемы с обжалованием/оспариванием действий/бездействия нотариусов.

Вывод. Исследование показывает необходимость системного реформирования норм, регулирующих вопросы обжалования (оспаривания) решений, действий (бездействия) государственных органов (их должностных лиц) и иных лиц (организаций), вовлеченных в процесс государственной регистрации; предлагаются направления соответствующих изменений.

Ключевые слова: государственная регистрация; регистрирующий орган; нотариус; редомициляция; управляющая компания; отказ в государственной регистрации; досудебное (внесудебное) обжалование.

© Филиппов П. М., 2024

Конфликт интересов: Автор декларирует отсутствие явных и потенциальных конфликтов интересов, связанных с публикацией настоящей статьи.

Для цитирования: Габов А. В. Оспаривание (обжалование) решений, действий (бездействия) государственных органов (их должностных лиц) и иных лиц (организаций), вовлеченных в процесс государственной регистрации юридического лица. Часть 1 // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2024. Т. 14, № 4. С. 20–40. <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2024-14-4-20-40>

Поступила в редакцию 01.07.2024

Принята к публикации 29.07.2024

Опубликована 30.08.2024

Challenging (appealing) decisions, actions (inaction) of state bodies (their officials) and other persons (organizations) involved in the process of state registration of a legal entity

Andrey V. Gabov¹ ✉

¹Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
10 Znamenka Str., Moscow 119019, Russian Federation

✉e-mail: gabov@igpran.ru

Abstract

Relevance. A legal entity is a popular legal tool for citizens of the Russian Federation to implement their economic and other interests, as evidenced by the statistical data of the Federal Tax Service of Russia in terms of state registration of legal entities. The scale of interaction between applicants and authorized bodies, as well as persons (organizations) involved in the state registration process, the current (far from optimal) state of legislation on state registration, which creates a favorable basis for the emergence of conflicts and disputes, suggests the need to develop effective forms and means of protecting the rights and legally protected interests of applicants, which, unfortunately, does not exist yet.

The purpose of the article is to identify key problems and trends in the development of legislation in terms of appealing (challenging) decisions, actions (inaction) of state bodies (their officials) and other persons (organizations) involved in the process of state registration of a legal entity.

Objectives of the study: to analyze the development of legislation in terms of appealing (contesting) decisions, actions (inaction) of state bodies (their officials) and other persons (organizations) involved in the process of state registration of a legal entity; to identify the directions of such development, to understand the reasons for their formation; to identify the main problems and formulate ways to overcome them.

Methodology. The article is written on the basis of traditional methods for legal research; the study is based on a systems analysis.

Results. It has been established that the existing regulations were formed to a greater extent "spontaneously", in the absence of a special political and legal basis; inconsistency in the provisions of the main regulatory documents has been revealed; problems arising with pre-trial appeal of decisions (actions / inaction) of authorized bodies, actions of the MFC and its employees have been identified; problems with appealing / challenging the actions / inaction of notaries are indicated.

Conclusion. The study shows the need for a systemic reform of the rules governing issues of appealing (challenging) decisions, actions (inaction) of state bodies (their officials) and other persons (organizations) involved in the state registration process; directions for appropriate changes are proposed.

Keywords: state registration; authorized registration authority; notary; redomiciliation; management company; refusal of state registration; pre-trial (out-of-court) appeal.

Conflict of interest: The Author declare the absence of obvious and potential conflicts of interest related to the publication of this article.

For citation: Gabov A. V. Challenging (appealing) decisions, actions (inaction) of state bodies (their officials) and other persons (organizations) involved in the process of state registration of a legal entity. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya i pravo = Proceedings of the Southwest State University. Series: History and Law.* 2024;14(4):20–40. (In Russ.) <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2024-14-4-20-40>

Received 01.07.2024

Accepted 29.07.2024

Published 30.08.2024

Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право / Proceedings of the Southwest State University. Series: History and Law. 2024;14(4):20-40

Введение

Законодательством Российской Федерации в настоящее время установлена единая (без исключения для каких-либо составных частей государства) и единственная (без каких-либо исключений в виде специальных режимов для отдельных участников (групп участников) гражданских и иных отношений) *регистрационная система создания юридических лиц* [1]. Основное правило, определяющее ее сущность, – *обязательность государственной регистрации юридического лица* – без факта такой регистрации (и, соответственно, включения сведений о юридическом лице в ЕГРЮЛ с присвоением записи государственного регистрационного номера или его восстановлением¹) субъекта права – *российского*² юридического лица – нет, *а также обязательность государственной регистрация юридических фактов, фиксирующих существенные изменения в правовом положении юридического лица, и фактов, влекущих его прекращение.*

В настоящее время государственная регистрация обязательна в случаях:

– *создания юридического лица всеми способами, предусмотренными действующим законодательством*³;

– *редомициляции*⁴ юридического лица⁵, *ее аналогов*⁶, а также «*обратной*» ре-

домициляции (смене личного закона с российского на иностранный);

– *внесения в ЕГРЮЛ сведений о юридическом лице* (предусмотренных ст. 5 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»⁷ (далее – Закон № 129-ФЗ), а также *изменения сведений, ранее внесенных в ЕГРЮЛ;*

– *изменения учредительного документа юридического лица;*

– *внесения в ЕГРЮЛ записи о недопустивности сведений о юридическом лице*⁸;

– *реорганизации юридического лица;*

⁵ Иностранного юридического лица, являющегося коммерческой корпоративной организацией и принявшего решение об изменении своего личного закона в установленном таким личным законом порядке, и иностранного унитарного юридического лица, учредители которого не являются его участниками и не участвуют в распределении прибыли, а также не имеют в нем прав членства, которое создано в целях, предусмотренных ч. 1 ст. 1 Закона о международных компаниях и международных фондах, и которое приняло решение об изменении своего личного закона в установленном таким личным законом порядке (ст. 1 и 12.1 № 290-ФЗ).

⁶ Внесение в ЕГРЮЛ сведений о юридическом лице в соответствии со ст. 19.1 Федерального закона от 30 ноября 1994 г. № 52-ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (после изменений, внесенных Федеральным законом от 2 ноября 2022 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации"». См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 48, ст. 8318.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33, ч. I, ст. 3431.

⁸ Также см. п. 1.5 Обзора судебной практики по спорам с участием регистрирующих органов № 3 (2019), направленного письмом ФНС России от 9 октября 2019 г. № ГД-4-14/20704@. См.: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_400985/.

¹ В случае, предусмотренном ст. 60.2 ГК РФ.

² Личным законом которого является российское право.

³ Учреждение, реорганизация (исключая присоединение), восстановление ранее существовавшего юридического лица, изменение типа (только для государственных учреждений), создание на основании нормативно-правового акта, создание на основании судебного акта.

⁴ О международных компаниях и международных фондах: федер. закон от 3 авг. 2018 г. № 290-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32, ч. I, ст. 5083. (Далее – Закон № 290-ФЗ).

– ликвидации юридического лица;
– прекращения юридического лица иными способами, кроме ликвидации¹.

Государственная регистрация – это не только юридический факт, но еще и процесс (определенная последовательность действий), в рамках которого государственные органы² принимают различ-

¹ Исключение из ЕГРЮЛ в порядке, установленном ст. 21.1, 21.3, 22 Закона № 129-ФЗ.

² Формально, если анализировать ст. 2 Закона № 129-ФЗ, в Российской Федерации имеется один уполномоченный (Правительством РФ) для государственной регистрации федеральный орган исполнительной власти (в настоящее время – федеральная налоговая служба в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе». См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 40, ст. 3961). Такой подход (один уполномоченный орган), оставшийся неизменным с момента принятия Закона № 129-ФЗ, является следствием определения «государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», данного в ст. 1 указанного закона как *актов уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемых посредством внесения в государственные реестры соответствующих сведений*. Говоря иначе, уполномоченный орган – это тот орган, который вносит сведения в ЕГРЮЛ, а акт, которым вносится соответствующее сведение, это и есть акт регистрации. Таким образом, государственная регистрация этими статьями (1 и 2) сводится к внесению сведений в ЕГРЮЛ. Указанный подход проявляется при описании функций в рамках оказания государственных услуг: если соответствующий регламент ФНС России говорит о *государственной услуге по государственной регистрации юридических лиц*, то административный регламент Министерства юстиции РФ указывает на *предоставление государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации*. Между тем указанное определение (и понимание) государственной регистрации изначально не соответствовало ни фактическому положению дел, ни даже иным

ные решения: о государственной регистрации; об отказе в государственной регистрации; о приостановлении государственной регистрации; о продлении срока рассмотрения документов; об оставлении заявления без рассмотрения³; о предстоящем исключении из ЕГРЮЛ, об исключении из ЕГРЮЛ, которые влекут значимые правовые последствия как для лиц, обращающихся с заявлением о государственной регистрации, юридических лиц,

нормам Закона № 129-ФЗ (ст. 10), поскольку государственная регистрация включает (и заключается) не только в актах внесения сведений в ЕГРЮЛ, но и в принятии как ФНС России, так и иными органами и лицами, различных решений, а также совершении иных действий (к примеру, выдача расписки в получении документов, опубликование информации и пр.) в процессе государственной регистрации. По существу, система государственной регистрации *всегда* (и до, и после принятия Закона № 129-ФЗ) *включала несколько уполномоченных государственных органов*, между которыми было разделение компетенции в принятии различных решений. К примеру, решение о государственной регистрации принимает один орган (Министерство юстиции РФ), согласно ст. 13.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145) (далее – Закон № 7-ФЗ)), а сведения в ЕГРЮЛ вносит другой орган (ФНС России).

³ Первые два вида решений являются основными: соответствующий орган обязан по поступившим документам принять одно из двух указанных решений; последующие три являются промежуточными: уполномоченный орган принимает их в процессе регистрации перед принятием какого-либо из двух основных решений; два вида решений (о продлении срока рассмотрения документов; об оставлении заявления без рассмотрения) используются ограниченно (при государственной регистрации религиозных объединений (ст. 11 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39, ст. 4465).

в отношении фактов из «жизни» которых осуществляется регистрация, так и для иных, третьих лиц (к примеру, для лиц, сведения о которых как об учредителях (участниках) или как о лицах, выполняющих функции руководства юридическим лицом, вносятся в ЕГРЮЛ).

Уполномоченные государственные органы (в соответствии со своей компетенцией) в процессе государственной регистрации совершают также (кроме принятия решений) ряд иных юридически значимых действий, как-то:

– принимают документы для государственной регистрации от заявителей, в том числе в рамках системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) (ст. 5, 9, 11 Закона № 129-ФЗ);

– принимают возражения (заявления) заинтересованных лиц (лиц) о недостоверности сведений, включаемых в ЕГРЮЛ (ст. 51 ГК РФ, ст. 9 № 129-ФЗ);

– выдают в установленных сроке, форме и порядке расписку (письменное подтверждение, документ) о получении документов для государственной регистрации (ст. 9 Закона № 129-ФЗ, ст. 15 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»¹, ст. 16 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»²);

– вносят записи в ЕГРЮЛ с присвоением государственного регистрационного номера (ст. 4, 11 Закона № 129-ФЗ, приказ Минфина России от 30 октября 2017 г. № 165н³);

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 6, ст. 492.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29, ст. 2950

³ Об утверждении Порядка ведения Единого государственного реестра юридических лиц и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей, внесения исправлений в сведения, включенные в записи Единого государственного реестра юридических лиц и Единого государственного реестра индивидуальных предпри-

– ограничивают доступ к сведениям, содержащимся в ЕГРЮЛ (ст. 6 Закона № 129-ФЗ);

– вносят в Единый федеральный реестр сведений о фактах деятельности юридических лиц (Федресурс) установленные законом сведения (ст. 7.1 № 129-ФЗ);

– исправляют технические ошибки (приказ Минфина России от 30 октября 2017 г. № 165н);

– проводят проверку достоверности сведений, включаемых или включенных в ЕГРЮЛ (ст. 9, 11 Закона № 129-ФЗ, приказ ФНС России от 28 декабря 2022 г. № ЕД-7-14/1268@⁴);

– уведомляют об отсутствии оснований для проведения мероприятий по проверке достоверности сведений, включае-

нимателей на электронных носителях, не соответствующие сведениям, содержащимся в документах, на основании которых внесены такие записи (исправление технической ошибки), и о признании утратившим силу приказа Министерства финансов Российской Федерации от 18 февраля 2015 г. N 25н: приказ Минфина России от 30 октября 2017 г. № 165н. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_288080/ (дата обращения: 15.06.2024).

⁴ Об утверждении Оснований, условий и способов проведения указанных в пункте 4.2 статьи 9 Федерального закона от 8 августа 2001 года N 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» мероприятий, порядка использования результатов этих мероприятий, а также формы письменного возражения относительно предстоящей государственной регистрации изменений устава юридического лица или предстоящего внесения сведений в Единый государственный реестр юридических лиц и формы заявления физического лица о недостоверности сведений о нем в Едином государственном реестре юридических лиц: приказ ФНС России от 28 декабря 2022 г. № ЕД-7-14/1268@. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_439457/ (дата обращения: 15.06.2024). (далее – Основания, условия и способы проведения проверок 2022 г.).

мых или включенных в ЕГРЮЛ (Основания, условия и способы проведения проверок 2022 г.);

– принимают постановление о проведении экспертизы (п. 16 Оснований, условий и способов проведения проверок 2022 г.);

– уведомляют заинтересованное лицо, представившее (направившее) возражение/заявление, о подтверждении или не подтверждении либо невозможности подтверждения в ходе проверки достоверности сведений, в отношении которых представлено возражение/заявление (п. 19 Оснований, условий и способов проведения проверок 2022 г.);

– предоставляют в установленные сроки, форме и порядке документы (информацию) при осуществлении информационного обмена при специальном порядке государственной регистрации (приказ Минюста России от 30 декабря 2022 г. № 440¹);

– выдают документы по итогам государственной регистрации (ст. 11 Закона № 129-ФЗ, Административный регламент предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, утвержденный приказом ФНС России от 13 января 2020 г. № ММВ-7-14/12@², Административный регламент Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по принятию решения о государ-

ственной регистрации некоммерческих организаций, утвержденный приказом Минюста России от 26 сентября 2022 г. № 199³) исправляют опечатки и ошибки в выданных документах.

Помимо государственных органов функционирование современной российской регистрационной системы обеспечивают также иные лица и организации (нотариусы, многофункциональные центры (МФЦ)⁴, управляющие компании в специальных административных районах). Притом что во всех случаях перед нами примеры профессионального и обязательного по закону посредничества⁵ между заявителями при государственной регистрации и уполномоченными государственными органами⁶, функции этих лиц (организаций) различны.

³ URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_427450/

⁴ Теоретически возможно и привлечение иных организаций по соглашению с МФЦ в соответствии с ч. 1.1 ст. 16 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179) (далее – Закон № 210-ФЗ), хотя в части государственной регистрации юридических лиц таких примеров автор статьи не знает.

⁵ Прямо посредническая функция (в форме представительства) закреплена только для МФЦ – ст. 16 Закона № 210-ФЗ прямо указывает, что МФЦ *представляют интересы* заявителей при взаимодействии с органами, предоставляющими государственные услуги, и органами, предоставляющими муниципальные услуги, а также с организациями, участвующими в предоставлении государственных и муниципальных услуг, *и представляют интересы* органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги, при взаимодействии с заявителями.

⁶ В отдельных случаях, кстати, может быть задействован не один, а два посредника. К примеру, такая ситуация имеет место при создании наследственного фонда со статусом международного фонда в соответствии со

¹ Об утверждении Порядка взаимодействия Министерства юстиции Российской Федерации с Федеральной налоговой службой по вопросам государственной регистрации некоммерческих организаций: приказ Минюста России от 30 дек. 2022 г. № 440. URL: <https://minjust.consultant.ru/documents/34198> (дата обращения: 15.06.2024).

² URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_351997/ (дата обращения: 15.06.2024).

Нотариусы в ряде случаев выступают как *обязательные заявители при государственной регистрации*, говоря иначе, государство «встраивает» такого посредника между собой (в лице уполномоченного органа) и заявителем при государственной регистрации. Каких-то специальных прав, касающихся действий заявителя и представленных им для государственной регистрации юридического лица документов, такой посредник по действующему законодательству не получает (в реальности, они вытекают из ряда положений законодательства о нотариате о порядке совершения нотариальных действий); при этом отказ в совершении нотариального действия при условии отсутствия выбора (альтернативы) у заявителя – обращаться к нотариусу или подавать документы для регистрации самостоятельно – по сути, приводит к невозможности осуществления государственной регистрации.

Обязательности привлечения МФЦ для подачи документов для государственной регистрации юридического лица Закон о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (ст. 9) не предусматривает; однако если заявитель в процессе государственной регистрации юридического лица использует для подачи документов МФЦ, то решения (действия) МФЦ, а также его работников (равно как бездействие (нарушение сроков)) могут приводить к нарушению прав и законных интересов заявителей при государственной регистрации.

Управляющие компании в специальных административных районах также выполняют фактически посреднические функции между заявителями и уполномоченным государственным органом (а в

ряде случаев и иными государственными органами¹); у заявителей при этом нет альтернативы – они обязаны обращаться к управляющей компании для целей государственной регистрации²; функции, по сравнению с нотариусами и МФЦ несколько более сложные: они получают основанное на законе право принимать решение о направлении полученных документов в государственный орган или об отказе от такого направления (по существу, как справедливо отмечают исследователи (И. А. Черешнева), управляющие компании выполняют государственно-властные полномочия [2, с. 35]).

О масштабе взаимодействия заявителей и уполномоченных государственных органов в процессе государственной регистрации свидетельствуют и статистические данные. К примеру, как показывают некоторые статистические данные ФНС России за 2023 г.³: количество записей о регистрации юридических лиц, внесенных в ЕГРЮЛ в отчетном периоде – 6 801 009. Значимость фактов государственной регистрации, решений (действий), бездействия уполномоченных государственных органов и их должностных лиц, лиц (органов), вовлеченных в процесс государственной регистрации, является причиной для формирования эффективной системы защиты прав и охраняемых законом интересов заявителей

¹ См. ч. 4 ст. 11 Закона № 129-ФЗ.

² Согласно ч. 2 ст. 5 и ч. 2. 12.2 Закона № 290-ФЗ, сведения о международной компании при ее регистрации, реорганизации и ликвидации международной компании, сведения о международном фонде при его регистрации, сведения о ликвидации международного фонда, а также иные предусмотренные федеральными законами вносятся в ЕГРЮЛ органом, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц на основании документов, направленных управляющей компанией.

³ См.: Отчет по форме № 1-ЮР (2023 год). URL: https://www.nalog.gov.ru/rn27//related_activities/statistics_and_analytics/forms/13134463/ (дата обращения: 22.06.2024).

ст. 63.2 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, утвержденных Верховным Советом РФ 11 февраля 1993 г. № 4462-1 (Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 10, ст. 357) (далее – Основы законодательства о нотариате).

лей при государственной регистрации, а также иных лиц, права и охраняемые законом интересы которых затрагиваются фактами государственной регистрации, отказами в государственной регистрации (а также отказами в совершении действий, необходимых для осуществления государственной регистрации), бездействием уполномоченных органов (лиц). Действующее российское законодательство устанавливает различные формы такой защиты, хотя в полной мере назвать совокупность таких форм, имеющих нормативное регулирование, системой, да к тому же еще и эффективной вряд ли возможно.

Методология

Исследование проведено с использованием традиционно используемых для выполнения подобного рода работ методов. В основу проведения исследования положены общенаучные методы (анализ, синтез, индукция, дедукция, моделирование, сравнение и аналогия и пр.), и частнонаучные методы (историко-правовой и др.), позволившие достичь цели и задачи исследования. Специфика предмета исследования обусловила его частично междисциплинарный характер, поскольку вопросы государственной регистрации юридических лиц представляют комплекс частных и публичных отношений, в силу чего автор рассмотрел как вопросы, относящиеся к сфере частноправовых исследований, так и относящиеся к сфере публично-правовых исследований (те, что традиционно рассматривались в рамках исследований по административному праву).

Результаты и их обсуждение

Оспаривание (обжалование) действий государственных регистрирующих органов и их должностных лиц

В первоначальный период становления современной российской регистра-

ционной системы (с конца 1980-х гг.¹ и до принятия ГК РФ 1994 г.) приоритетной формой защиты прав лиц, затронутых решениями (действиями), принятыми в ходе государственной регистрации, стало *обращение заявителей в суд*, что видно из анализа законов и иных нормативных правовых актов СССР², РСФСР³, РФ⁴. Важно отметить, что в большинстве случаев предусматривалась возможность обращения в суд (арбитражный суд) при отказе в государственной регистрации (самого юридического лица или его устава) и/или при ее непроведении в установленный срок. Исключением яв-

¹ Принятие Закона СССР от 26 мая 1988 г. № 8998-ХІ «О кооперации в СССР». (Ведомости ВС СССР. 1988. № 22, ст. 355). Именно в этом документе впервые появилось положение о том, что юридическое лицо (кооператив) «считается созданным с момента его государственной регистрации» (ст. 11), которое затем было включено и в иные акты, регулирующие вопросы создания юридических лиц.

² См.: О кооперации в СССР: закон СССР от 26 мая 1988 г. № 8998-ХІ // Ведомости ВС СССР. 1988. №22, ст. 355; О предприятиях в СССР: закон СССР от 4 июня 1990 г. № 1529-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 25, ст. 460; Об общественных объединениях: закон СССР от 9 окт. 1990 г. № 1708-1 // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 42, ст. 839; Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик: [утв. ВС СССР 31 мая 1991 г. № 2211-1] // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 26, ст. 733.

³ См.: О предприятиях и предпринимательской деятельности: закон РСФСР от 25 дек. 1990 г. № 445-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30, ст. 418.

⁴ См.: О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации: закон РФ от 7 июля 1993 г. № 5340-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33, ст. 1309; Об упорядочении государственной регистрации предпринимателей на территории Российской Федерации: указ Президента РФ от 8 июля 1994 г. № 1482 «// Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 11, ст. 1194.

лялось Положение о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности, утвержденного Указом Президента РФ от 8 июля 1994 г. № 1482, который предусматривал правило о том, что любое заинтересованное лицо вправе в течение установленного срока обратиться в суд (арбитражный суд) с заявлением о признании недействительными регистрации предприятия и (или) его учредительных документов (полностью или частично). Иных специальных механизмов защиты прав и охраняемых законом интересов заявителей при государственной регистрации законодательство не предусматривало. Следует отметить, что с 1987 г. действовали специальные законы, предусматривавшие возможность обжалования гражданами неправомерных действий должностных лиц¹. Однако потенциал этих нормативных актов в части обжалования как действий регистрирующих органов, так и их должностных лиц был достаточно ограничен (предусматривали возможность обжалования только для граждан), хотя они и предусматривали возможность не только обжалования соответствующих действий в суде, но и вышестоящему органу.

Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ), часть первая которого была принята в декабре 1994 г. (ст. 51), также отдавал приоритет судебной форме защиты права, указывая на два

¹ См.: О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан: закон СССР от 30 июня 1987 г. № 7287-XI // Ведомости ВС СССР. 1987. № 26, ст. 388; О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан: закон СССР от 2 ноября 1989 г. № 719-1 // Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 22, ст. 416; Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19, ст. 685.

основания: отказ в государственной регистрации и уклонение от государственной регистрации.

Отдельные федеральные законы, регулирующие правовое положение групп (видов) юридических лиц, появившиеся после принятия ГК РФ, а также принятый в исполнение ст. 51 ГК РФ Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц» (первоначальное название Закона № 129-ФЗ) первоначально либо воспроизводили положения ст. 51 ГК РФ (ст. 23 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»², ст. 8 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»³, ст. 12 Закона № 125-ФЗ), либо указывали на возможность обжалования в судебном порядке только решения об отказе в государственной регистрации (п. 5 ст. 23 Закона № 129-ФЗ (в первоначальной редакции)). В тех случаях, когда законы прямо не предусматривали возможности оспаривания решений (действий) и бездействия государственного регистрирующего органа в суде, лица для обеспечения своих прав и законных интересов могли воспользоваться общим механизмом признания недействительным решений и действий (бездействия) государственных органов и должностных лиц, который предусмотрен арбитражным процессуальным законодательством (ст. 198 и другие АПК РФ 2002 г.⁴).

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1930.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 148.

⁴ Ранее (в АПК 1995 г.) ст. 22 закрепляла в подведомственности арбитражных судов споры о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, не соответствующих законам и иным норматив-

Законодательство не исключало иных (кроме обращения в суд) форм защиты, включая и административный порядок, однако специальных положений (именно для случая государственной регистрации юридического лица) о порядке рассмотрения соответствующих обращений законодательство не содержало. Думается, такой «перекос» в сторону судебной защиты прав не был случаен; он являлся отражением подхода о центральной роли суда в защите прав и законных интересов граждан и юридических лиц, который получил свое оформление в Концепции судебной реформы в РСФСР, одобренной постановлением ВС РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1¹; в исследованиях, касающихся досудебного порядка урегулирования споров отмечается тенденция сужения случаев обязательно досудебного урегулирования споров в 1990-е – начало 2000-х гг. [3, с. 72]; при этом необходимо отметить, что какой-то концептуальной основы для развития иных форм защиты, кроме судебной, долгое время не имелось вообще².

Подходы законодателя начинают меняться ближе к середине 2000-х гг. (особенно в части публичных отноше-

ным правовым актам и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан.

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44, ст. 1435.

² Интересно, что в части досудебного урегулирования споров можно вспомнить разве что весьма «размытое» положение распоряжения Президента РФ от 21 декабря 1993 г. № 775-рп «О совершенствовании организации и деятельности арбитражных судов Российской Федерации» (Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1993. № 52, ст. 5087) о рекомендации ряду государственных органов «подготовить предложения... о совершенствовании организации и деятельности арбитражных судов, имея в виду» среди прочего «пересмотр существующего порядка досудебного урегулирования споров в целях повышения уровня и оперативности судопроизводства по делам, подведомственным арбитражным судам».

ний) [4, с. 15], что связывалось, прежде всего, с констатацией необходимости «разгрузки» судебной системы (судов)³. Отметим, что в части публичных отношений Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р⁴, прямо предусматривала необходимость внедрения (создания) эффективных механизмов досудебного обжалования решений (действий) государственных органов и должностных лиц. Смена парадигмы коснулась и сферы государственной регистрации юридических лиц: 2006 г. для случаев регистрации некоторых некоммерческих организаций⁵ законодатель закрепляет право за-

³ Идея снижения нагрузки на судей (загруженности судов) получит и нормативное оформление; к примеру, см.: Концепцию федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2007–2011 годы», утвержденную распоряжением Правительства РФ от 4 августа 2006 г. № 1082-р (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 33, ст. 3652), Концепцию федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы», утвержденную распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2012 г. № 1735-р (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 40, ст. 5474), в том числе и в «связке» с концептуальными положениями о развитии системы досудебного регулирования споров, вытекающих из публичных отношений (см.: Концепция развития досудебного урегулирования налоговых споров в системе налоговых органов Российской Федерации на 2013–2018 годы, утвержденная приказом ФНС России от 13 февраля 2013 г. № ММВ-7-9/78@. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_427450/ (дата обращения: 15.06.2024).

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46, ст. 4720.

⁵ О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»: федер. закон от 10 янв. 2006 г. № 18-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3, ст. 282.

явителей обжаловать отказ в государственной регистрации, а также уклонения от такой регистрации не только в суд, но и в вышестоящий орган (как альтернатива), причем без лишения при отсутствии положительного решения в административном порядке возможности обращения в суд. Кроме того, в этом же году был принят Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹, предусматривавший право граждан обращаться с жалобой о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Потенциал этого закона для использования при обжаловании решений (действий) регистрирующих органов и их должностных лиц, впрочем, также был достаточно ограниченным.

Существенное изменение в подходах к формам защиты прав и законных интересов заявителей при государственной регистрации юридических лиц связано с принятием Закона № 210-ФЗ и развитием, соответственно, законодательства об оказании государственных и муниципальных услуг, в число которых вошли и услуги по государственной регистрации юридических лиц. Этот закон в числе основных прав заявителей (лиц, обращающихся за получением услуги) указал право на досудебное (внесудебное) рассмотрение жалоб (претензий) в процессе получения государственных и муниципальных услуг (ст. 5), предусмотрев (ст. 12), что административный регламент², принимаемый для оказания соответствующей услуги, должен предусматривать

раздел, регулирующий досудебный (вне-судебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, а также должностных лиц, государственных или муниципальных служащих. В 2011 г.³ Закон № 210-ФЗ был дополнен специальной главой 2.1, регулирующей порядок досудебного (внесудебного) обжалования. Этот порядок изначально был универсальным практически для всех случаев оказания государственных и муниципальных услуг. В части государственной регистрации юридических лиц (оказания государственной услуги по государственной регистрации / по принятию решения о государственной регистрации) после 2011 г. было принято несколько специальных административных регламентов, регулировавших вопросы досудебного (внесудебного) обжалования:

– Административный регламент предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций, утвержденный приказом Минюста России от 30 декабря 2011 г. № 455⁴ (в настоящее время утратил силу);

– Административный регламент предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, утвержденный приказом Минфина России от 22 июня 2012 г. № 87н⁵ (в настоящее время утратил силу);

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060.

² Согласно ст. 2 Закона № 210-ФЗ, административный регламент определяется как нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги.

³ После принятия Федерального закона от 3 декабря 2011 г. № 383-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49, ч. 5, ст. 7061).

⁴ Российская газета. 2012. № 58.

⁵ Российская газета. 2012. № 206.

– Административный регламент предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, утвержденный приказом Минфина России от 30 сентября 2016 г. № 169н¹ (в настоящее время утратил силу);

– Административный регламент предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, утвержденный приказом ФНС России от 13 января 2020 г. № ММВ-7-14/12@ (действующий);

– Административный регламент Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций, утвержденный приказом Минюста России от 26 сентября 2022 г. № 199² (действующий).

Указанные документы заслуживают пристального внимания: *впервые (после создания современной регистрационной системы) появился механизм досудебного (внесудебного) обжалования действий как самого регистрирующего органа, так и его должностных лиц.* Обратим внимание на используемую терминологию – Закон № 210-ФЗ изначально (и в настоящее время) использует двойное обозначение (исключая ст. 11.4 этого закона) в части порядка обжалования – «досудебный (внесудебный)», т. е. данный закон рассматривает эти понятия как синонимы [5]; при этом в специальной литературе

понятия «досудебный» и «внесудебный» применительно к административным спорам разделяют (см., к примеру, работу И. В. Пановой [6, с. 19–23]). И с нашей точки зрения, такое разделение оправданно и указанное двойное обозначение неудачно. «Досудебный» порядок – это понятие более узкое, чем внесудебный (весьма удачное, емкое его определение дано в п. 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22 июня 2021 г. № 18 «О некоторых вопросах досудебного урегулирования споров, рассматриваемых в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства»). Соблюдение такого порядка по некоторым категориям дел выступает как условие реализации права на предъявление иска³ [3, с. 175]. «Внесудебный» порядок какого-либо нормативного определения не имеет; его можно понимать как саму возможность (принципиально) решения конфликта без обращения в суд, а также решение конфликта между сторонами без решения суда по существу дела уже в рамках спора, рассматриваемого судом⁴; при этом в любом случае понятие «внесудебный» не является удачным, оно даже семантически предполагает отсутствие судебной формы защиты, что неверно. На проблему терминологии – хаотичное использование понятий «досудебный», «внесудебный», а также иных понятий в нормативных актах – уже обращалось внимание в специальной литературе [7, с. 24]; как думается, вопрос терминологии требует системного законодательного решения.

³ Также см.: Илюшников Д. С. Досудебное урегулирование как условие реализации права на обращение в суд по отдельным категориям гражданских дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2023. С. 7.

⁴ К примеру, см.: Михель Д. Е. Внесудебные процедуры разрешения споров в континентальной правовой традиции: история развития и формирование доктрины: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2020. С. 12.

¹ URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_208273/ (дата обращения: 15.06.2024).

² URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_427450/ (дата обращения: 15.06.2024).

Казалось бы, наличие Закона № 210-ФЗ, включающего специальный раздел о досудебном (внесудебном) порядке обжалования решений (действий), дополненного положениями административных регламентов, должно было обеспечить дополнительные (помимо обращения в суд) возможности для участников процесса государственной регистрации по защите своих прав и охраняемых законом интересов. Однако формирование нового регулирования изначально имело существенные недостатки (о проблемах досудебного (внесудебного) обжалования см.: работы Д. М. Лифанова [8, с. 102–115], Е. И. Мурашовой [9, с. 50–56], М. М. Мокеева [10, с. 17–24], И. А. Трофимовой [11, с. 52–59] и других исследователей), одна (хотя и не единственная) из причин которых (на общую проблему несоответствия текста административных регламентов законодательству обращалось внимание в ряде работ [12, с. 139; 13; 14, с. 101; 15, с. 157]) – отсутствие «связок» между специальным законодательством о государственной регистрации юридических лиц и законодательством об организации оказания государственных и муниципальных услуг, что показывает анализ формулировок «случаев», когда заявитель может обратиться с жалобой, как они сформулированы в административных регламентах ФНС России 2012 и 2016 гг., а также административном регламенте Минюста РФ 2011 г. Формулировки «случаев» при незначительных различиях идентичны по смыслу; проводить их анализ следует с теми положениями ГК РФ (ст. 51) и Закона № 129-ФЗ, которые предусматривали основания для обращения в суд (отказ в государственной регистрации и уклонение в ее проведении). Этот анализ показывает следующее:

– притом что обжалованию подлежали действия (решения) и бездействия

самого регистрационного органа¹, а также его должностных лиц, даже с точки зрения формулировок *отсутствует корреспонденция анализируемых положений и положений ГК РФ (ст. 51) и Закона № 129-ФЗ*; к примеру, анализируемые правила не используют понятие «уклонение», хотя такое из указанных «случаев» (во всех указанных в таблице 1 документах), как нарушение срока предоставления услуги по регистрации, можно квалифицировать и как уклонение от государственной регистрации в смысле ст. 51 ГК РФ; другая часть из указанных «случаев» (отказ в предоставлении государственной услуги, если основания отказа не предусмотрены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами) – не что иное, как нарушение принципа исчерпывающего перечня оснований для отказа в государственной регистрации, установленного ст. 23 Закона № 129-ФЗ);

– указанные «случаи» не охватывали возможность обжалования самого факта государственной регистрации;

– указанные «случаи» предоставляли право обжаловать такие действия регистрирующего органа (его должностных лиц), обжалование (оспаривание) которых в судебном порядке ни ст. 51 ГК РФ, ни Законом № 129-ФЗ, а также иными законами, регулирующими вопросы специального порядка государственной регистрации, предусмотрены не были (нарушение срока регистрации запроса заявителя; требование документов, не предусмотренных нормативными правовыми актами для предоставления государственной услуги и пр.).

¹ Исключая регламент Минюста РФ 2011 г., который указывал лишь на обжалование действий и/или бездействия должностных лиц (п. 11).

Таблица 1. Сравнение описания «случаев» в первоначальной и актуальной редакции ст. 11.1 № 210-ФЗ

«Случаи» в соответствии с первоначальной редакцией ст. 11.1 Закона № 210-ФЗ	«Случаи» в соответствии с актуальной редакцией ст. 11.1 Закона № 210-ФЗ ¹
1. Нарушение срока регистрации запроса заявителя о предоставлении государственной или муниципальной услуги	1. Нарушение срока регистрации запроса о предоставлении государственной или муниципальной услуги, запроса, указанного в ст. 15.1 Закона № 210-ФЗ ²
2. Нарушение срока предоставления государственной или муниципальной услуги	2. Нарушение срока предоставления государственной или муниципальной услуги
3. Требование у заявителя документов, не предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами для предоставления государственной или муниципальной услуги	3. Требование у заявителя документов или информации либо осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами для предоставления государственной или муниципальной услуги
4. Отказ в приеме документов, предоставление которых предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами для предоставления государственной или муниципальной услуги, у заявителя	4. Отказ в приеме документов, предоставление которых предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами для предоставления государственной или муниципальной услуги, у заявителя
5. Отказ в предоставлении государственной или муниципальной услуги, если основания отказа не предусмотрены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами	5. Отказ в предоставлении государственной или муниципальной услуги, если основания отказа не предусмотрены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами
6. Затребование с заявителя при предоставлении государственной или муниципальной услуги платы, не предусмотренной нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами	6. Затребование с заявителя при предоставлении государственной или муниципальной услуги платы, не предусмотренной нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами
7. Отказ органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, в исправлении допущенных опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления государственной или муниципальной услуги документах либо нарушение установленного срока таких исправлений	7. Отказ органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу в исправлении допущенных ими опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления государственной или муниципальной услуги документах либо нарушение установленного срока таких исправлений

«Случаи» в соответствии с первоначальной редакцией ст. 11.1 Закона № 210-ФЗ	«Случаи» в соответствии с актуальной редакцией ст. 11.1 Закона № 210-ФЗ ¹
–	8. Нарушение срока или порядка выдачи документов по результатам предоставления государственной или муниципальной услуги
–	9. Приостановление предоставления государственной или муниципальной услуги, если основания приостановления не предусмотрены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами
–	10. Требование у заявителя при предоставлении государственной или муниципальной услуги документов или информации, отсутствие и (или) недостоверность которых не указывались при первоначальном отказе в приеме документов, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги, либо в предоставлении государственной или муниципальной услуги, за исключением случаев, предусмотренных п. 4 ч. 1 ст. 7 Закона № 210-ФЗ ³
<p>¹ Формулировки «случаев» приведены без учета возможностей обжалования решений и действий (бездействия) МФЦ и его работников, а также организаций, привлеченных МФЦ для оказания государственных услуг в соответствии с ч. 1.1 ст. 16 Закона № 210-ФЗ и работников таких организаций – соответствующие части из формулировок удалены.</p> <p>² Указанная статья регулирует порядок предоставления двух и более государственных/муниципальных услуг в МФЦ при однократном обращении заявителя.</p> <p>³ Данная норма указывает ограничение для органа, предоставляющего государственные/муниципальные услуги требовать от заявителя представления определенных документов и информации.</p>	

Критичными для целей защиты прав и охраняемых законом интересов эти отличия назвать нельзя – в конечном итоге, обжалование было правом заявителя: он мог воспользоваться соответствующими административными механизмами, а мог обратиться непосредственно в суд. Хотя и оптимальным, эффективным назвать такой подход к регулированию сложно – приведенные выводы, очевидно, указывают на отсутствие системности в выстраивании судебных и иных форм защиты.

Интересно отметить, что законодатель еще в 2012 г.¹ заложил возможность для создания системных решений не общего характера, а для различных случаев оказания государственных и муниципальных услуг: ч. 3.1 ст. 11.2 Закона № 210-ФЗ (действует и в настоящее время).

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна»: федер. закон от 28 июля 2012 г. № 133-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. №31, ст. 4322.

мя) указывает, что если федеральным законом установлен порядок (процедура) подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов, предоставляющих государственные услуги, должностных лиц органов, предоставляющих государственные услуги, либо государственных служащих, для отношений, связанных с подачей и рассмотрением указанных жалоб, нормы ст. 11.1 (т. е. ключевые нормы всей главы 2.1 Закона № 210-ФЗ, поскольку ими регулируется предмет досудебного (внесудебного) обжалования или, иначе говоря, «случаи») этого закона не применяются.

Применительно к государственной регистрации юридического лица (оказанию услуги по государственной регистрации юридического лица) норма ч. 3.1 ст. 11.2 Закона № 210-ФЗ была «спящей» до 2014 г., когда был принят Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 241-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей”»¹, которым Закон № 129-ФЗ был дополнен специальной главой VIII.1, предусматривающей возможность (в качестве альтернативы) обжалования решения о государственной регистрации в вышестоящий регистрирующий орган (или в суд) и обязательность предварительного досудебного обжалования решения об отказе в государственной регистрации перед обращением в суд.

Интересно, что новое регулирование никак не было связано с уже действовавшим на тот момент регулированием досудебного (внесудебного) порядка обжалования действий (решений) и бездействия государственных органов, оказывающих государственную услугу, и их

должностных лиц²; не прослеживается такой связи ни в документах политико-правового характера³, ни в материалах законопроектной деятельности⁴. Имеется терминологическая разница – в Законе № 210-ФЗ говорится о «досудебном (вне-судебном) обжаловании», а в Законе № 129-ФЗ «о досудебном обжаловании»; имеется содержательная (и существенная) разница: Закон № 129-ФЗ касается обжалования только решений регистрирующего органа, и только двух из них (о регистрации и об отказе в регистрации); он не распространяется на государственную регистрацию, осуществляемую в специальном порядке; это регулирование не касается действий должностных лиц регистрирующего органа, а также иных решений и действий регистрирующего

² Отметим, что не имело оно и связи с положениями ст. 51 ГК РФ, которая никакого досудебного обжалования не регулировала и регулирует в настоящее время.

³ Этот закон был принят в развитие Плана мероприятий («дорожная карта») «Оптимизация процедур регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», утвержденного распоряжением Правительства РФ от 7 марта 2013 г. № 317-р (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 11, ст. 1148), которым предусматривалось введение обязательного досудебного обжалования решения регистрирующего органа об отказе в государственной регистрации.

⁴ Пояснительная записка к соответствующему законопроекту (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/521444-6>) указывала в качестве обоснования нового регулирования, что Закон № 129-ФЗ не регулирует порядок, сроки и процедуру рассмотрения жалоб заинтересованных лиц на решения о государственной регистрации и решения об отказе в государственной регистрации, а Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не учитывает особенности правоотношений, возникающих при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

¹ Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30, ч. I, ст. 4242.

органа; это регулирование не распространяется (хотя и нет запрета) на обжалование бездействия.

Все эти соображения не носят теоретический характер в возникшей в результате вступления в силу Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 241-ФЗ неопределенности в части применения / неприменения к случаям оказания услуг по государственной регистрации юридического лица (кроме государственной регистрации некоммерческих организаций) положений ст. 11.1 Закона № 210-ФЗ. Так, если исходить из того, что Закон № 129-ФЗ с 2014 г. определяет порядок подачи и рассмотрения жалоб, о котором указывает ч. 3 ст. 11.2 Закона № 210-ФЗ, *то к регистрации юридических лиц, осуществляемой в обычном порядке, положения ст. 11.1 неприменимы.*

Такой вывод будет иметь весьма серьезные правовые последствия: как уже было отмечено выше, ст. 11.1 Закона № 210-ФЗ регулирует «случаи», когда заявитель может обратиться с жалобой – в текущей редакции этой статьи таких насчитывается 10¹ (см. табл. 1).

Если же исходить из того, что буквально ч. 3 ст. 11.2 Закона № 210-ФЗ указывает на установление специального порядка (процедуры) подачи и рассмотрения жалоб в досудебном (внесудебном) порядке на решения и действия (бездействие) органов, предоставляющих государственные услуги, и их должностных лиц, а Закон № 129-ФЗ предоставление государственных услуг не регулирует (не его предмет регулирования), то это исключение не касается случая досудебного обжалования, установленного главой

VIII.1 Закона № 129-ФЗ. При таком толковании у заявителей сохраняется возможность использовать и механизмы досудебного (внесудебного) обжалования в рамках Закона № 210-ФЗ, и механизмы досудебного обжалования в рамках главы VIII.1 Закона № 129-ФЗ, с пониманием того, что оба закона, а также имеющиеся административные регламенты между собой никак не корреспондируют.

Обратим внимание, что нормы действующих административных регламентов выбору между двумя предложенными вариантами толкования не помогают – положения ни одного из таких регламентов *не содержат указания на «случаи»*; при этом Административный регламент предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, утвержденный приказом ФНС России от 13 января 2020 г. № ММВ-7-14/12@ (п. 146) при указании перечня нормативных актов, регулирующих порядок досудебного (внесудебного) обжалования прямо указывает на Закон № 210-ФЗ, а вот Административный регламент Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций, утвержденный приказом Минюста России от 26 сентября 2022 г. № 199, ограничился минимальным регулированием вопроса о досудебном (внесудебном) обжаловании, по сути указывая лишь на то, что соответствующий порядок должен быть размещен на официальном сайте государственного органа в сети «Интернет».

¹ Отметим также, что в настоящее время 10 указанных в ст. 11.1 Закона № 210-ФЗ «случаев» охватывают не только обжалование решений (действий) государственных органов и их должностных лиц, но и решений (действий) МФЦ и его работников (см. продолжение статьи).

При анализе Закона № 210-ФЗ следует обратить внимание и на его ст. 11.4¹, которая носит название «Особенности досудебного обжалования в отдельных сферах предоставления государственных услуг». Во-первых, ее название даже в части терминологии контрастирует с иными нормами этого закона – если в них говорится о «досудебном (внесудебном) обжаловании», то эта статья говорит о «досудебном обжаловании». Во-вторых, эта статья как раз могла бы стать «местом» сосредоточения специальных норм, включая отсылочные (к тому же Закону № 129-ФЗ), однако таковым «местом» она не стала – в ней установлены особенности обжалования принятых в ходе предоставления государственных услуг решений и осуществленных действий (бездействия) органов или их должностных лиц, предоставляющих государственные услуги по лицензированию отдельных видов деятельности, установленных Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»². В-третьих, появление нормы с таким названием явно требует корреспонденции с положением ч. 3 ст. 11.2 Закона № 210-ФЗ, чего нет в настоящее время.

Возникает вопрос и в части регулирования процедуры обжалования. Эту процедуру подробно регулирует непосредственно Закон о государственных и муниципальных услугах; кроме него

¹ Появилась после принятия Федерального закона от 25 декабря 2023 г. № 675-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" и Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности"» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 1, ч. I, ст. 56).

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716.

также имеется и весьма подробное подзаконное регулирование, представленное Постановлением Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, государственных корпораций, наделенных в соответствии с федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их должностных лиц, организаций, предусмотренных частью 1.1 статьи 16 Федерального закона "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг", и их работников, а также многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и их работников»³ и, частично, постановлением Правительства РФ от 20 ноября 2012 г. № 1198 «О федеральной государственной информационной системе, обеспечивающей процесс досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия), совершенных при предоставлении государственных и муниципальных услуг»⁴. Обсуждение целесообразности такой структуры регулирования не является предметом настоящей работы, хотя о ней скорее можно высказаться отрицательно, однако важно заметить, что Закон о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей содержит свою собственную процедуру, в рамках которой и осуществляется рассмотрение жалоб.

Продолжение следует

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 35, ст. 4829.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 48, ст. 6706.

Список литературы

1. Габов А. В. Эволюция регистрационной системы создания юридических лиц в России: основные этапы и тенденции // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2019. Т. 161, кн. 4. С. 77–126.
2. Черешнева И. А. Управляющая компания территорий с особым режимом осуществления предпринимательской деятельности и проблема юридического лица публичного права // Законодательство. 2019. № 6. С. 35–42.
3. Банников Р. Ю. Досудебный порядок урегулирования споров. М.: Инфотропик, 2012. 240 с.
4. Досудебное регулирование налоговых споров: налоговые споры в суде / под ред. Д. М. Мошковой, А. А. Соловьева. М.: Проспект, 2023. 176 с.
5. Украинцев С. В. Специальное административное обжалование в системе механизмов защиты прав граждан // Административное право и процесс. 2023. № 12. С. 69–72.
6. Панова И. В. Административный порядок рассмотрения дел // Вестник Саратовский государственный юридической академии. 2013. № 6(95). С. 19–23.
7. Досудебное урегулирование споров в публичном праве / С. М. Зырянов, Е. А. Лебедева, Е. И. Спектор, М. А. Гармаева // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 21–33.
8. Лифанов Д. М. Некоторые проблемы обжалования актов органов публичной власти: теория и судебная практика // Российский юридический журнал. 2023. № 2. С. 102–115.
9. Мурашова Е. И. Проблемы доказывания в рамках досудебного (внесудебного) обжалования // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7. С. 50–56.
10. Мокеев М. М. Становление института досудебного обжалования в процессе получения государственных и муниципальных услуг // Вестник Поволжской академии государственной службы им. П. А. Столыпина. 2017. № 6. С. 17–24.
11. Трофимова И. А. Особенности административно-правовой защиты прав и законных интересов заявителей в сфере предоставления государственных услуг // Административное право и процесс. 2023. № 1. С. 52–59.
12. Буряга В. О. Административная регламентация управленческих процедур // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 1. С. 133–139.
13. Буряга В. О. Административные регламенты: некоторые проблемы применения // Юридический мир. 2013. № 10. С. 35–39.
14. Ломакина В. Ф. Развитие института административных процедур (на примере формирования нормативной правовой базы административных регламентов федеральных органов исполнительной власти) // Труды Института государства и права РАН. 2016. № 5(57). С. 93–101.
15. Зуева Н. Л. Проблемы применения и пути совершенствования административных регламентов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2018. № 3. С. 152–160.

Reference

1. Gabov A.V. The evolution of the registration system for the creation of legal entities in Russia: the main stages and trends. *Uchenye zapiski Kazanskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki*.

tarnye nauki = *Scientific notes of Kazan University. The Humanities Series*. 2019;161(4):77–126. (In Russ.)

2. Cheresheva I.A. The management company of territories with a special regime of entrepreneurial activity and the problem of a legal entity of public law. *Zakonodatel'stvo = Legislation*. 2019;(6):35–42. (In Russ.)

3. Bannikov R.Yu. Pre-trial dispute settlement procedure. Moscow: Infotropik; 2012. 240 p. (In Russ.)

4. Moshkovoii D.M., Solov'eva A.A. (eds.) Pre-trial settlement of tax disputes: tax disputes in court. Moscow: Prospekt; 2023. 176 p. (In Russ.)

5. Ukraintsev S.V. Special administrative appeal in the system of mechanisms for the protection of citizens' rights. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and process*. 2023;(12):69–72. (In Russ.)

6. Panova I.V. Administrative procedure for consideration of cases. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii = Saratov State Law Academy Bulletin*. 2013;(6):19–23. (In Russ.)

7. Zyryanov S.M., Lebedeva E.A., Spektor E.I., Garmaeva M.A. Pre-trial settlement of disputes in public law. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*. 2011;(11):21–33. (In Russ.)

8. Lifanov D.M. Some problems of appealing acts of public authorities: theory and judicial practice. *Rossiiskij yuridicheskij zhurnal = Russian Law Journal*. 2023;(2):102–115. (In Russ.)

9. Murashova E I. Problems of proof in the framework of pre-trial (out-of-court) appeal. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Current problems of Russian law*. 2016;(7):50–56. (In Russ.)

10. Mokeev M.M. The formation of the institute of pre-trial appeal in the process of obtaining state and municipal services. *Vestnik Povolzhskoi akademii gosudarstvennoi sluzhby im. P. A. Stolypina = Bulletin of the Volga Region Academy of Public Administration named after P. A. Stolypin*. 2017;(6):17–24. (In Russ.)

11. Trofimova I.A. Features of administrative and legal protection of the rights and legitimate interests of applicants in the provision of public services. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and process*. 2023;(1):52–59. (In Russ.)

12. Buryaga V.O. Administrative regulation of management procedures. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of Russian law*. 2009;(1):133–139. (In Russ.)

13. Buryaga V.O. Administrative regulations: some problems of application. *Yuridicheskii mir = Legal World*. 2013;(10):35–39. (In Russ.)

14. Lomakina V.F. The development of the Institute of administrative procedures (on the example of the formation of the regulatory legal framework of administrative regulations of federal executive authorities). *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN = Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences*. 2016;(5):93–101. (In Russ.)

15. Zueva N.L. Problems of application and ways to improve administrative regulations. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo = Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law*. 2018;(3):152–160. (In Russ.)

Информация об авторе / Information about the Author

Габов Андрей Владимирович, член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, и.о. заведующего сектора гражданского и предпринимательского права, главный научный сотрудник, Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва, Российская Федерация,
e-mail: gabov@igpran.ru
ORCID: 0000-0003-3661-9174

Andrey V. Gabov, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Sciences (Juridical), Acting Head of the Civil and Business Law Sector, Chief Researcher, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation,
e-mail: gabov@igpran.ru,
ORCID: 0000-0003-3661-9174