

Оригинальная статья / Original article

УДК 347.191:342.924

<https://doi.org/10.21869/2223-1501-2024-14-5-32-68>



Оспаривание (обжалование) решений, действий (бездействия) государственных органов (их должностных лиц) и иных лиц (организаций), вовлеченных в процесс государственной регистрации юридического лица. Часть 2

А. В. Габов¹✉

¹Институт 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, предполагает 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; государственная услуга; регистрирующий орган; многофункциональный центр; нотариус; редомициляция; управляющая компания.

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 2 // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2024. Т. 14, № 5. С. 32–68. <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2024-14-5-32-68>

Поступила в редакцию 02.09.2024

Принята к публикации 30.09.2024

Опубликована 31.10.2024

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. Part 2

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 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; public service; authorized registration authority; multifunctional center; notary; redomiciliation; management company.

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. Part 2. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya i pravo* = *Proceedings of the Southwest State University. Series: History and Law*. 2024;14(5):32–68. (In Russ.) <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2024-14-5-32-68>

Received 02.09.2024

Accepted 30.09.2024

Published 31.10.2024

Введение

В число лиц (организаций), которые вовлечены в процесс государственной регистрации, входят (указываются по очередности их вовлечения): нотариусы, многофункциональные центры (МФЦ) и их должностные лица (потенциально и иные организации, привлекаемые МФЦ), а также управляющие компании в специальных административных районах. Посмотрим подробно на порядок оспаривания (обжалования) их решений (действий) и бездействия.

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

Правомочия лиц (организаций), вовлеченных в процесс государственной регистрации юридического лица, и оспаривание (обжалование) их действий (бездействия)

Нотариусы. Согласно положениям Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц» (из-

начальное название этого нормативного правового акта), принятого в 2001 г.¹ (далее – Закон № 129-ФЗ), нотариусы выполняли одну функцию – нотариального удостоверения подписи заявителя на заявлении, направляемом на государственную регистрацию. В такой роли нотариусы в сам процесс государственной регистрации не вовлекались; негативное влияние на указанный процесс в этом случае могли и могут (поскольку функция свидетельствования подписи заявителя закреплена за нотариусами и в н.в.) иметь лишь недостатки самого нотариального действия².

Во второй половине 2000-х гг. ситуация начала меняться – нотариусы стали активно вовлекаться в процесс государственной регистрации (некоторые исследователи рассматривают этот вопрос и более широко, говоря о тенденции «вовлечения» нотариусов в корпоративные отношения [1, с. 8–11], как в роли субъектов, привлекаемых для взаимодействия с регистрирующими органами по воле реального заявителя, так и, что более значимо, в роли субъектов, вне взаимодействия с которыми и без совершения которыми определенных действий (направления документов регистрирующему органу) в отдельных случаях государственная регистрация осуществлена быть

¹ О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: федер. закон от 8 авг. 2001 г. № 129-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33, ч. I, ст. 3431.

² См., к примеру: п. 1.1 Обзора судебной практики по спорам с участием регистрирующих органов № 3 (2020), направленного письмом ФНС России от 30 октября 2020 г. № KB-4-14/17869@; п. 2.4 Обзора судебной практики по спорам с участием регистрирующих органов № 2 (2017), направленного письмом ФНС России от 6 июля 2017 г. № ГД-4-14/13154@.

не могла (т. е. вне зависимости от воли реального заявителя).

Отметим, что очевидной политико-правовой основы под такими решениями не лежало: мы не находим концептуально оформленных, системных положений в документах, в которых затрагивались вопросы реформирования правового регулирования государственной регистрации¹, хотя в работах, положения которых впоследствии стали частью материалов для работы над концептуальными положениями по реформе гражданского законодательства, вопросы роли нотариусов в государственной регистрации юридических лиц поднимались (в частности, в работе [2, с. 26–34]).

Вывод об отсутствии политико-правовой основы для соответствующих изменений подтвержден анализом текстов соответствующих нормативных актов, которыми эти изменения вносились (причем часто, в одни и те же нормативные положения), в которых не выдержана терминология, имеется явное дублирование (к примеру, см. положения п. 1.3–2 ст. 9 Закона № 129-ФЗ и ст. 103.10, 103.10-1 Основ законодательства о нотариате² и пр.). С 2008 г.³ появляется указа-

ние на нотариусов как заявителей в случаях внесения в ЕГРЮЛ изменений, касающихся перехода доли или части доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью⁴ (причем подробные правила совершения нотариальных действий впервые вносились в закон, регулирующий правовое положение юридического лица, а не в специальный нормативный акт, регулирующий порядок совершения нотариальных действий, что отмечалось исследователями [3, с. 117]. В 2015 г. в Основах законодательства о нотариате появляются⁵: специаль-

изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации, в Федеральный закон "Об обществах с ограниченной ответственностью" и Федеральный закон "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей"» каких-либо специальных пояснений относительно изменения роли нотариусов при государственной регистрации не указано (см.: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/213410-4>).

⁴ В Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 785) (далее – Закон № 14-ФЗ) было внесено указание на соответствующее нотариальное действие – «нотариальное действие по передаче в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, заявления о внесении соответствующих изменений в единый государственный реестр юридических лиц»; в Закон № 129-ФЗ (ст. 9) были внесены положения о нотариусах как заявителях при государственной регистрации.

⁵ См. федеральные законы: от 30 марта 2015 г. № 67-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения достоверности сведений, представляемых при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 13, ст. 1811); от 29 декабря 2015 г. № 391-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ч. I, ст. 11). Отметим, что в этих

¹ См.: Концепцию развития корпоративного законодательства на период до 2008 года, подготовленную Минэкономразвития России, Концепцию развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренную решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009.

² Основы законодательства Российской Федерации о нотариате: [утв. Верховным Советом РФ 11 февр. 1993 г. № 4462-1] // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 10, ст. 357.

³ О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30 дек. 2008 г. № 312-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1, ст. 20. Отметим, что в пояснительной записке к проекту Федерального закона № 213410-4 «О внесении

ные положения (ст. 86.3) о представлении документов на государственную регистрацию юридического лица нотариусом, засвидетельствовавшим подлинность подписи на заявлении, уведомлении или сообщении о государственной регистрации по просьбе лица, обратившегося за совершением соответствующего нотариального действия; корреспондирующие положения (о том, что представление документов в регистрирующий орган может быть осуществлено по просьбе заявителя нотариусом в порядке, установленном законодательством о государственной регистрации) закрепляются и в Законе № 129-ФЗ (ст. 9); также была закреплена роль нотариуса как обязательного (безальтернативно) заявителя в отдельных случаях государственной регистрации (соответствующие изменения были внесены в законы № 14-ФЗ и № 129-ФЗ). Следующий этап изменений связан с 2021 г., когда появились положения о нотариусе¹ как заявителе в случае свиде-

случаях каких-либо объяснений пояснительные записки к соответствующим законопроектам не содержат (см. пояснительную записку к проекту Федерального закона № 613254-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения достоверности сведений, представляемых при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (см.: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/613254-6>) и пояснительную записку к проекту Федерального закона № 723854-6 «О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (см.: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/723854-6>)).

¹ См.: федеральные законы от 26 мая 2021 г. № 143-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" и статью 80 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 22, ст. 3678); от 2 июля 2021 г. № 354-ФЗ «О внесении изменений в

тельствования подлинности подписи², а также были определены функции нотариуса при государственной регистрации изменений, связанных с заключением и исполнением договора конвертируемого займа³. Последние по времени измене-

отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27, ч. I, ст. 5182).

² В отличие от рассмотренных выше примеров изменений, в этом случае пояснительная записка к проекту Федерального закона № 1021318-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" и Основы законодательства Российской Федерации о нотариате в части исключения необходимости нотариального удостоверения доверенности, на основании которой действует представитель заявителя при государственной регистрации юридического лица при его создании, а также физического лица в качестве индивидуального предпринимателя» (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/1021318-7>) объяснения новым изменениям содержала. Хотя назвать такие объяснения исчерпывающими нельзя; указывалось, что проект «направлен на исключение необходимости нотариального удостоверения доверенности, на основании которой действует представитель заявителя (курьер) при представлении документов на государственную регистрацию при создании юридического лица, а также физического лица в качестве индивидуального предпринимателя». Между тем в реальности эти (как и предыдущие изменения) существенно меняли последовательность действий при государственной регистрации, «помещая» между реальным заявителем и государственным органом нотариуса как технического заявителя.

³ В этом случае пояснительная записка (к проекту Федерального закона № 972589-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части конвертируемого займа» (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/972589-7>)) также содержит некоторые пояснения предлагаемым изменениям. В частности, роль нотариуса сравнивается в ней с ролью регистратора акционерного общества: «...если заемщиком является общество с ограниченной ответственностью,

ния, связанные с функциями нотариусов в процессе государственной регистрации (в Основы законодательства о нотариате (ст. 80, 86.3, 103.10, 103.10-1), Закон № 14-ФЗ (ст. 40), Закон № 129-ФЗ (ст. 9, 20)) внесены в 2024 г.¹

функции, аналогичные функциям регистратора при заключении и исполнении договора конвертируемого займа, выполняет нотариус. Договор конвертируемого займа подлежит нотариальному удостоверению, а нотариус, его удостоверивший, направляет в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, заявление о внесении в ...ЕГРЮЛ... сведений о заключенном договоре конвертируемого займа, в том числе о займодавце и размере доли в уставном капитале общества, которую он может получить. В последующем нотариус после получения требования кредитора о передаче ему доли (увеличении доли) в уставном капитале..., направляет заявление, содержащее сведения об увеличении уставного капитала..., а также иную необходимую информацию в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц. Такое заявление направляется нотариусом, если до истечения установленного срока не поступили возражения общества-заемщика.

¹ См.: Федеральные законы от 8 августа 2024 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Российская газета. 2024. № 182) и от 8 августа 2024 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об акционерных обществах" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Российская газета. 2024. № 181). Отметим, что пояснительные записки к соответствующим законопроектам (проекту Федерального закона № 103501-8 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об акционерных обществах" и статью 8 Федерального закона "О рынке ценных бумаг"» и проекту Федерального закона № 293466-8 «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате») каких-либо объяснений вводимым изменениям не содержат.

Анализ указанных изменений законодательства в период 2008 – 2024 гг. позволяет:

а) выделить *две сложившиеся формы участия нотариуса в процессе государственной регистрации*:

– нотариус как обязательный (безальтернативно) заявитель (лицо, представляющее документы для государственной регистрации)² в процессе такой регистрации;

– нотариус как лицо, представляющее документы в регистрирующий орган «по просьбе заявителя»³;

б) указать следующие *случаи участия нотариуса в процессе государственной регистрации в качестве обязательного заявителя*:

– свидетельствование подлинности подписи заявителя на заявлении о государственной регистрации по форме № Р11001⁴ (абз. 5 п. 1 ст. 9 Закона № 129-ФЗ, ст. 80 Основ законодательства о нотариате) – *документы для государственной регистрации представляет нотариус*⁵, засвиде-

² В этой части (терминология) положения ст. 9 Закона № 129-ФЗ представляются запутанными, что является результатом многочисленных изменений этой статьи в период 2008–2024 гг.

³ Словосочетание «по просьбе заявителя» использует и абз. 5 п. 1 ст. 9 Закона № 129-ФЗ, и иные законы, к примеру, ст. 86.3 Основ законодательства о нотариате.

⁴ Форма этого заявления («Заявление о государственной регистрации юридического лица при создании») утверждена приказом ФНС России от 31 августа 2020 г. № ЕД-7-14/617@ «Об утверждении форм и требований к оформлению документов, представляемых в регистрирующий орган при государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств» (https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_362347/).

⁵ Представление документов осуществляется нотариусом путем их направления в регистрирующий орган в форме электронных документов, подписанных УКЭП нотариуса,

*тельствовавший подлинность подписи заявителя*¹ (свидетельствование подлинности подписи и представление документов – в рамках одного нотариального действия);

– свидетельствование подлинности подписи заявителя на заявлении о внесении изменений в сведения о юридическом лице, содержащиеся в ЕГРЮЛ, в связи с избранием (назначением) лица, имеющего право без доверенности действовать от имени юридического лица (абз. 6 п. 1 ст. 9 Закона № 129-ФЗ, ст. 80 Основ законодательства о нотариате) – *представление заявления для государственной регистрации осуществляется нотариусом, засвидетельствовавшим подлинность подписи заявителя на заявлении о государственной регистрации*² (свидетельствование подлинности подписи и представление документов – в рамках одного нотариального действия);

– государственная регистрация изменений, вносимых в сведения о юридическом лице, содержащиеся в ЕГРЮЛ, в связи с избранием (назначением) лица, имеющего право без доверенности действовать от имени общества с ограниченной ответственностью³ (п. 1.3-2 ст. 9 За-

с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», либо СМЭВ.

¹ Это положение не применяется для юридических лиц, государственная регистрация которых осуществляется в специальном порядке (абз. 5 п. 1 ст. 9 № 129-ФЗ).

² Это положение не применяется для юридических лиц, государственная регистрация которых осуществляется в специальном порядке; его применение также исключено в случае применения п. 1.3-2 ст. 9 Закона № 129-ФЗ.

³ В соответствии со ст. 40 Закона № 14-ФЗ факт принятия решения об избрании (назначении) единоличного исполнительного органа общества с ограниченной ответственностью должен быть нотариально удостоверен; это положение не применяется к обществам с ограниченной ответственностью, являющимся кредитными организациями, не-

кона № 129-ФЗ, ст. 103.10, 103.10-1 Основ законодательства о нотариате) – *заявителем является нотариус, удостоверивший факт принятия указанного решения органом общества с ограниченной ответственностью, или нотариус, удостоверивший факт принятия указанного решения единственным участником этого общества с ограниченной ответственностью*;

– в случае удостоверения нотариусом факта принятия решения органом юридического лица об избрании (о назначении) единоличного исполнительного органа (ст. 103.10, 103.10-1 Основ законодательства о нотариате) – *заявление о государственной регистрации изменений, вносимых в сведения о юридическом лице, содержащиеся в ЕГРЮЛ, в связи с избранием (назначением) лица, имеющего право без доверенности действовать от имени юридического лица, предоставляется нотариусом, удостоверившим факт принятия решения органом юридического лица об избрании (о назначении) единоличного исполнительного органа, не позднее следующего рабочего дня после предоставления нотариусу протокола о проведении заседания и результатах голосования на нем или протокола о результатах заочного голосования на нем*;

– государственная регистрация наследственного фонда при его создании (ст. 123.20-8 ГК РФ, ст. 63.2 Основ законодательства о нотариате) осуществляется *по заявлению нотариуса, ведущего наследственное дело, по месту нахождения этого нотариуса*;

– государственная регистрация изменений, вносимых в устав общества с ограниченной ответственностью в связи с увеличением уставного капитала такого общества во исполнение договора конvertируемого займа (п. 1.3-1 ст. 9 Закона

кредитными финансовыми организациями, специализированными обществами, созданными в соответствии с законодательством Российской Федерации о ценных бумагах.

№ 129-ФЗ, ст. 103.13 Основ законодательства о нотариате, ст. 19.1 Закон № 14-ФЗ) осуществляется *по заявлению нотариуса, которому поступило соответствующее требование займодавца по указанному договору*;

– внесение в ЕГРЮЛ изменений, касающихся сведений о наличии заключенного заемщиком – обществом с ограниченной ответственностью – договора конвертируемого займа, в том числе о займодавце по указанному договору и размере (максимальном размере) его доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью, которую он может получить (приобрести) в результате реализации соответствующего права по договору конвертируемого займа (п. 1.4 ст. 9 Закона № 129-ФЗ) осуществляется *по заявлению нотариуса, удостоверившего договор конвертируемого займа*;

– переход либо залог доли или части доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью на основании сделки (договора), подлежащей (подлежащего) обязательному нотариальному удостоверению (п. 1.4 ст. 9 Закона № 129-ФЗ, ст. 21, 22 Закон № 14-ФЗ) – *документы для государственной регистрации представляет нотариус, удостоверивший соответствующую сделку (договор)*;

– уведомление руководителем ликвидационной комиссии (ликвидатором) регистрирующего органа о формировании ликвидационной комиссии или о назначении ликвидатора (п. 3 ст. 20 Закона № 129-ФЗ, ст. 80 Основ законодательства о нотариате) – *представление в регистрирующий орган указанного уведомления, в том числе представляемого одновременно с сообщением о том, что юридическое лицо находится в процессе ликвидации, осуществляется нотариусом, засвидетельствовавшим подлинность подписи руководителя ликвидационной комиссии (ликвидатора) на указанном уведомлении*.

В том случае, когда нотариус выступает обязательным (названным законом, безальтернативным) заявителем (лицом, представляющим документы для государственной регистрации), он приобретает и соответствующие права по обжалованию (оспариванию) решений государственного регистрирующего органа в соответствии с правилами главы VIII.1 Закона № 129-ФЗ; нотариус также получает возможность оспаривать действия управляющей компании специального административного района, в случае создания наследственного фонда со статусом международного фонда в соответствии со ст. 63.2 Основ законодательства о нотариате (нотариус подает документы не уполномоченному государственному органу, а управляющей компании).

Однако в этих случаях неизбежно возникает еще один «слой» отношений – между реальными интересантами (реальными заявителями), т. е. юридическим лицом и иными лицами, в интересах которых нотариус выступает обязательным (техническим) заявителем (лицом, представляющим документы для государственной регистрации), поскольку реальные интересанты государственной регистрации в полной мере зависят от действий (бездействия) нотариуса. Можно предположить, что:

– если нотариус не представляет заявление и/или иные документы или представляет для регистрации такие заявление и/или иные документы, которые в силу дефектов не приводят к положительным для реальных заявителей последствиям (принятие решения о государственной регистрации), то в этом случае возникают основания для оспаривания действий (бездействия) нотариуса и ответственности нотариуса перед такими лицами;

– если нотариус направляет заявление и/или иные документы, не осуществив необходимую юридическую экспертизу, то и положительное решение по итогам государственной регистрации

также может привести к ответственности нотариуса¹.

Однако, чтобы понять, какие дефекты поведения нотариуса могут привести к возможности их оспаривания, необходимо понять, какие требования, собственно, закон предъявляет к такому поведению применительно к процессу государственной регистрации.

Непосредственно Закон № 129-ФЗ содержит весьма небольшой объем таких требований (п. 1 ст. 9): представление документов осуществляется нотариусом путем их направления в регистрирующий орган в форме электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью (далее – УКЭП) нотариуса, с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», либо СМЭВ; иных требований нет, при этом имеется отсылка (в части электронного взаимодействия) на подзаконное регулирование². При этом такое регулирование определяет лишь технические условия взаимодействия (форматы документов и пр.). Таким образом, можно констатировать, что каких-либо специальных требований о проверке нотариусом заявления

(иных документов) на соответствие закону, а информации, содержащейся в них, реальным фактическим обстоятельствам (достоверности), в законодательстве о государственной регистрации юридических лиц не имеется³.

Исследование законодательства о нотариате – Основ законодательства о нотариате и Регламента совершения нотариальными действиями, устанавливающего объем информации, необходимой нотариусу для совершения нотариальных действий, и способ ее фиксации, утвержденного решением Правления Федеральной нотариальной палаты от 28 августа 2017 г. № 10/17 и приказом Минюста России от 30 августа 2017 г. № 156⁴ (далее – Регламент совершения нотариальных действий) – показывает, что и в них требования к поведению нотариуса при его участии в процессе госу-

¹ Такая ответственность возможна и в ситуации направления заявления и документов «по просьбе заявителя».

² Согласно абз. 7 п. 1 ст. 9 Закона № 129-ФЗ порядок взаимодействия с регистрирующим органом при направлении документов, необходимых для государственной регистрации, в форме электронных документов, а также требования к формированию таких электронных документов устанавливаются ФНС России, в настоящее время – приказом ФНС России от 28 декабря 2022 г. № ЕД-7-14/1267@ «Об утверждении Порядка взаимодействия с регистрирующим органом при направлении документов, необходимых для государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в форме электронных документов, а также требований к формированию таких электронных документов» (https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_439548/).

³ Хотя предпосылки для их появления в свое время были созданы: Федеральный закон от 30 марта 2015 г. № 67-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения достоверности сведений, представляемых при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» дополнял п. 1 ст. 9 Закона № 129-ФЗ правилом о том, что «представление документов в регистрирующий орган может быть осуществлено по просьбе заявителя нотариусом в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о государственной регистрации» (выделено нами. – А.Г.). Впоследствии эта норма была из закона исключена. Отметим, что в специальных исследованиях высказывались отрицательные мнения относительно возложения на нотариусов функций по проверке документов, представляемых для государственной регистрации, аргументированные, среди прочего, и тем, что это может привести к ответственности нотариусов. См.: Зорина Е. А. Государственная регистрация юридических лиц в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 100.

⁴ URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_239685/ (дата обращения: 17.08.2024).

дарственной регистрации юридического лица урегулированы недостаточно.

Статья 35 Основ законодательства о нотариате для случаев участия нотариуса как обязательного заявителя специальным образом указывает два отдельных вида нотариальных действий: *представление документов на государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и совершение нотариальных действий в связи с увеличением уставного капитала общества с ограниченной ответственностью во исполнение договора конвертируемого займа*.

В части представления документов на государственную регистрацию можно указать на специальные положения ст. 86.3 («Представление документов на государственную регистрацию юридического лица и индивидуального предпринимателя»), ст. 80 («Свидетельствование подлинности подписи на документе») и ст. 63.2 («Действия нотариуса при наличии завещания, условия которого предусматривают создание наследственного фонда») Основ законодательства о нотариате.

Первая из указанных статей Основ законодательства о нотариате (86.3) в ее актуальной редакции разграничение между обязательным участием нотариуса в государственной регистрации и участием «по просьбе заявителя» не проводит. Обе ее части содержат слова «по просьбе заявителя»: и в части случая, когда нотариус свидетельствует подлинность подписи на заявлении, уведомлении или сообщении о государственной регистрации юридического лица, и в части случая, когда нотариус удостоверяет решение учредителя личного фонда об учреждении личного фонда, устав личного фонда и условия управления личным фондом. Таким образом, содержание данной статьи (но не ее название) не отражает реальную роль нотариуса в процессе госу-

дарственной регистрации¹. Текст ст. 86.3 Основ законодательства о нотариате содержит также форму направления документов регистрирующему органу: в форме электронного документа (документов) в соответствии с Законом № 129-ФЗ²; также установлено, что нотариус, совершивший нотариальное действие, получает документы, выданные уполномоченным государственным органом, в форме электронных документов, и выдает их лицу, обратившемуся за совершением соответствующего нотариального действия. Регламент совершения нотариальных действий содержит специальный раздел – XVII («Объем информации, необходимой при представлении документов на государственную регистрацию юридического

¹ Как показывает анализ ст. 80 Основ законодательства о нотариате для части случаев выступления нотариусом в качестве обязательного заявителя (см. ниже) имеет значение именно указанная статья, а положения ст. 86.3 не подлежат применению, хотя по названию ст. 80 должна регулировать не вопросы представления документов для государственной регистрации, а свидетельствования подлинности подписи.

² Причем с некоторыми текстуальными различиями: если в первом случае не указаны требования к электронной цифровой подписи, то во втором случае (личные фонды) указано, что электронный документ подписывается УКЭП нотариуса. Разница эта ничего, кроме упрека в несовершенстве юридической техники, вызывать не может: ст. 9 Закона № 129-ФЗ содержит (неоднократно) указание на необходимость использования нотариусом УКЭП. Соответствующие положения содержит и Порядок взаимодействия с регистрирующим органом при направлении документов, необходимых для государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в форме электронных документов, а также требований к формированию таких электронных документов, утвержденный приказом ФНС России от 28 декабря 2022 г. № ЕД-7-14/1267@. В принципе с точки зрения юридической экономии этот вопрос мог бы быть решен один раз в указанном подзаконном акте.

лица и индивидуального предпринимателя, и порядок ее фиксирования»), который включает всего одно правило (п. 106), в соответствии с которым информация о документах, принятых для государственной регистрации юридического лица, отображается в протоколе фиксирования информации или заявлении.

Как видно, формальной обязанности нотариуса удостовериться в соответствии документов, направляемых для государственной регистрации юридического лица, требованиям законодательства, а также проверить информацию, в них содержащуюся, на предмет достоверности в настоящее время законодательство не закрепляет. Частично это отсутствие можно объяснить наличием общих правил к деятельности нотариуса при совершении любых нотариальных действий. В частности, согласно ст. 16 Основ законодательства о нотариате установлена обязанность нотариуса при совершении нотариального действия провести *правовой анализ представленных документов*, проектов документов, полученной информации; при этом нотариус обязан отказать в совершении нотариального действия в случае его несоответствия законодательству Российской Федерации или международным договорам; последнее правило подкреплено и ст. 48 Основ законодательства о нотариате, которые устанавливают основания для отказа в совершении нотариального действия, среди которых и такие основания, как:

- противоречие закону совершения нотариального действия;
- несоответствие требованиям законодательства документов, представленных для совершения нотариального действия, не соответствующих требованиям законодательства;
- отсутствие подтверждения в установленном законодательством Российской Федерации порядке при условии, что подтверждение требуется в соответствии с законодательством Российской

Федерации, фактов, изложенных в документах, представленных для совершения нотариального действия.

Указанные правила создают основу для требований к нотариусу при получении от реальных заинтересованных (заявителей) документов, которые должны быть впоследствии направлены им для государственной регистрации юридического лица, *проверить указанные документы на соответствие закону, а также проверить информацию, в них содержащуюся, на предмет достоверности*. Соответственно, если нотариус эту «проверочную» (не прямо в настоящее время закрепленную, а, скорее, имплицитно, ему вменяемую государством, наделяющим его функцией обязательного заявителя) деятельность не осуществит, то это создаст основания (при отказе в государственной регистрации, прежде всего, а также и при государственной регистрации) для предъявления требования к нотариусу о возмещении вреда в соответствии с правилами ст. 17 Основ законодательства о нотариате, а также для оспаривания нотариального действия. Нельзя не согласиться с М. З. Шварцем, который, рассуждая об ответственности нотариуса, также фактически подчеркивает такие имплицитные, «вытекаемые» из общих положений обязанности: «Противоправность в действиях нотариуса имеет место тогда, когда он не выполнил то, что предписано правилами нотариального производства, включая проявление той неформализованной в них осмотрительности и заботливости, которая в отношении устанавливаемых им фактов должна обеспечиваться каждым участником оборота» [4, с. 112].

И тем не менее, как думается, в полной мере ответ на поставленный вопрос в настоящее время отсутствует, поскольку не ясны характер и глубина проверочных мероприятий: если оценка соответствия закону – это достаточно профильная деятельность для нотариуса, то вот вопрос об определении достоверности / недосто-

верности представленной информации (сведений) – весьма сложен в силу отсутствия четких правовых критериев. При их отсутствии конфликтный потенциал очевиден: к примеру, реальный заявитель полагает, что предлагаемый учредитель не является «массовым», поскольку такой критерий законом не установлен, а нотариус, исходя из разъяснений ФНС России и некоторых судебных актов, будет считать, что наличие критерия «массового» учредителя повлечет отказ, не соответствует закону и отказывает в совершении нотариального действия.

Статья 80 Основ законодательства о нотариате, в отличие от ст. 86.3 этого же документа, признает нотариуса как лицо, обязанное направить документы, подлинность подписи на которых была засвидетельствована¹, регистрирующему органу. Соответствующая обязанность сформулирована следующим образом: нотариус² обязан незамедлительно, но не позднее окончания рабочего дня, представить в форме электронных документов соответствующие заявление или уведом-

ление и иные представленные заявителем документы в регистрирующий орган в соответствии с Законом № 129-ФЗ. Отметим, что анализируемая норма специальных положений о проверке направляемых для регистрации документов (сведений) не содержит.

Статья 63.2 Основ законодательства о нотариате устанавливает порядок действия нотариуса при обнаружении в соответствии со ст. 60.1 этого же акта в единой информационной системе нотариата сведений о составлении наследодателем завещания, условия которого предусматривают создание наследственного фонда. Статья 63.2 Основ законодательства о нотариате устанавливает требование к нотариусу, ведущему наследственное дело, после ознакомления с содержанием завещания направить лицу, которое в соответствии с решением об учреждении наследственного фонда назначается единоличным исполнительным органом наследственного фонда или может быть определено в порядке, установленном решением об учреждении наследственного фонда, как лицо, на которое возлагаются полномочия единоличного исполнительного органа наследственного фонда, предложение дать согласие на осуществление полномочий единоличного исполнительного органа наследственного фонда. Аналогична обязанность в части будущего состава коллегиальных органов наследственного фонда. Согласно указанной статье, физическое или юридическое лицо, давшее нотариусу свое согласие на осуществление полномочий единоличного исполнительного органа наследственного фонда или члена коллегиального органа наследственного фонда, должно быть указано в заявлении о государственной регистрации наследственного фонда, которое нотариус подписывает квалифицированной электронной подписью³ и направляет в электронной форме в уполномоченный

¹ В актуальной редакции статьи упомянуты следующие документы (в части юридических лиц):

- заявление о государственной регистрации юридического лица при создании;
- заявление о внесении изменений в сведения о юридическом лице, содержащиеся в ЕГРЮЛ, в связи с избранием (назначением) лица, имеющего право без доверенности действовать от имени юридического лица;
- уведомление о формировании ликвидационной комиссии или о назначении ликвидатора, в том числе представляемом одновременно с сообщением о том, что юридическое лицо находится в процессе ликвидации.

² В случае, если в создании юридического лица участвуют несколько учредителей, заявление о государственной регистрации юридического лица при создании и иные необходимые документы направляются регистрирующему органу нотариусом, засвидетельствовавшим подлинность подписи последнего из заявителей на указанном заявлении.

³ Обратим внимание, в этой статье не говорится об использовании УКЭП.

государственный орган. Получается, что какой-либо альтернативы (если согласие лица есть) у нотариуса нет. Тогда возникает вопрос о том, какова ответственность нотариуса, если, к примеру, по мотиву наличия критерия «массового» учредителя последует отказ в государственной регистрации. Указанная статья частично «покрывает» эти вопросы положениями о «невозможности сформировать органы наследственного фонда» (по аналогии); однако и случай невозможности описан в статье довольно неясно, отмечено, что «в этом случае наследственный фонд не создается и к наследованию не призывается впредь до появления возможности сформировать в соответствии с решением об учреждении наследственного фонда органы наследственного фонда в течение сроков для принятия наследства, но не позднее чем в течение одного года со дня открытия наследства». Но как такая возможность – сформировать в соответствии с решением об учреждении наследственного фонда органы наследственного фонда – должна появиться, данная статья не определяет. Исходя из этого возникают и вопросы о том, кто и по каким критериям будет (может) обжаловать действия нотариуса, а также привлекать его к ответственности за возмещение вреда. Аналогичные вопросы возникают и при создании наследственного фонда со статусом международного фонда, особенности которого также регулирует данная статья.

В части совершения нотариальных действия в связи с увеличением уставного капитала общества с ограниченной ответственностью во исполнение договора конвертируемого займа действуют специальные положения ст. 103.13 Основ законодательства о нотариате и ст. 19.1 Закона № 14-ФЗ. Статья 103.13 Основ законодательства о нотариате предусматривает, что на основании требования займодавца об увеличении уставного капитала общества с ограниченной ответственностью, являющегося заемщиком по

договору конвертируемого займа, либо на основании документа, выражающего совместное волеизъявление заемщика и займодавца об увеличении уставного капитала заемщика во исполнение договора конвертируемого займа, нотариус совершает следующие нотариальные действия¹: а) уведомляет заемщика о предъявлении такого требования займодавца; б) уведомляет займодавца о поступлении возражений заемщика в отношении такого требования займодавца; не позднее 2 рабочих дней после получения таких возражений заемщика направляет займодавцу уведомление о поступлении таких возражений; в) *подает* (если не поступили возражения заемщика) в установленный срок² в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, в форме электронного документа заявление об увеличении уставного

¹ Для совершения указанных нотариальных действий, согласно ст. 103.13 Основ законодательства о нотариате, займодавец представляет нотариусу: 1) требование об увеличении уставного капитала заемщика во исполнение договора конвертируемого займа; 2) нотариально удостоверенный договор конвертируемого займа; 3) документ, выданный кредитной организацией и подтверждающий исполнение займодавцем условий договора конвертируемого займа по передаче в собственность заемщику суммы займа.

² Согласно ст. 103.13 Основ законодательства о нотариате, нотариус подает указанное заявление в один из следующих сроков: не позднее 1 рабочего дня после истечения срока, установленного Законом № 14-ФЗ (по истечении 14 рабочих дней после предъявления требования займодавца об увеличении уставного капитала общества во исполнение договора конвертируемого займа) для представления заемщиком возражений в отношении увеличения его уставного капитала во исполнение договора конвертируемого займа, либо не позднее 1 рабочего дня после получения документа, выражающего совместное волеизъявление заемщика и займодавца об увеличении уставного капитала заемщика во исполнение договора конвертируемого займа.

капитала заемщика во исполнение договора конвертируемого займа при отсутствии поступления от заемщика возражений¹. Статья 19.1 Закона № 14-ФЗ указывает, что нотариус подает в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, в форме электронного документа, подписанного УКЭП, заявление, содержащее сведения об увеличении уставного капитала общества, увеличении номинальной стоимости и размера доли займодавца – участника общества и уменьшении размера долей иных участников общества, а если займодавцем является третье лицо – сведения о приобретении займодавцем доли в уставном капитале общества, принятии займодавца в общество и уменьшении размера долей участников общества, а также сведения об изменениях, вносимых в устав общества в связи с увеличением его уставного капитала во исполнение договора конвертируемого займа; кроме того, нотариус обязан в течение 3 рабочих дней со дня направления указанного заявления передать обществу с ограниченной ответственностью копию направленного заявления. Как видно, эти положения устанавливают довольно много значимых обязанностей нотариуса, нарушение которых может стать основанием для обжалования в судебном порядке его действий. При анализе соответствующих положений вызывает вопросы как установление регулирования в трех (принимая во внимание п. 1.3-1 ст. 9 Закона № 129-ФЗ) нормативных актах, так и различия в регулировании, и даже в терминологии; к примеру, Закон № 129-ФЗ не использует понятие «подача заявления о государственной регистрации» – там

(ст. 9) заявление представляется (направляется).

Внесение в ЕГРЮЛ изменений, касающихся сведений о наличии заключенного заемщиком – обществом с ограниченной ответственностью – договора конвертируемого займа, в том числе о займодавце по указанному договору и размере (максимальном размере) его доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью, которую он может получить (приобрести) в результате реализации соответствующего права по договору конвертируемого займа как отдельного нотариального действия, Основы законодательства о нотариате не знают. Специального регулирования здесь в настоящее время не имеется; сами изменения вносятся по форме № Р13014, утвержденной приказом ФНС России от 31 августа 2020 г. № ЕД-7-14/617@, однако взаимоотношения нотариуса тех лиц, которые представили для удостоверения договор конвертируемого займа, законом не регулируются.

Вопросы перехода либо залога доли или части доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью на основании сделки (договора), подлежащей (подлежащего) обязательному нотариальному удостоверению, специального регулирования в Основы законодательства о нотариате не имеют. При этом часть регулирования помещена в ст. 21 и 22 Закона № 14-ФЗ. Согласно ст. 21 нотариус, совершающий нотариальное удостоверение сделки, направленной на отчуждение доли или части доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью, проверяет полномочие отчуждающего их лица на распоряжение такими долями или частью доли, а также удостоверяется в том, что отчуждаемые доля или часть доли полностью оплачены. Нотариус, удостоверивший договор об отчуждении доли или части доли в уставном капитале общества или акцепт безотзывной оферты, в течение 2 рабочих дней со дня данного удостоверения, если

¹ При поступлении возражений заемщика в отношении требования об увеличении его уставного капитала во исполнение договора конвертируемого займа заявление об увеличении уставного капитала заемщика в регистрирующий орган нотариусом не направляется.

большой срок не предусмотрен договором, подает в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, заявление о внесении соответствующих изменений в ЕГРЮЛ в форме электронного документа, подписанного УКЭП. Согласно ст. 22 к нотариальному удостоверению договора залога доли или части доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью, за исключением случаев, если на момент нотариального удостоверения договора залога доля или часть доли еще не принадлежит залогодателю, применяются правила, предусмотренные п. 13 и 13.1 ст. 21 Закона № 14-ФЗ. Кроме того, п. 40 Регламента совершения нотариальных действий предусматривает установление нотариусом дополнительного объема информации при удостоверении договоров об отчуждении или залоге доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью: 1) полномочия лица на распоряжение долей в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью; 2) оплату отчуждаемой доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью; 3) наличие дополнительных требований к порядку отчуждения или залога доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью. В течение 2 рабочих дней со дня нотариального удостоверения договора залога доли или части доли в уставном капитале, за исключением случаев, если в соответствии с гражданским законодательством либо договором залога доли или части доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью залог возникнет в будущем, нотариус, удостоверивший договор залога, подает в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, заявление о внесении соответствующих изменений в ЕГРЮЛ в форме электронного документа, подписанного УКЭП. При этом, как видно, в обоих случаях ст. 21 и 22 Закона № 14-ФЗ фор-

мально не требуют проверки достоверности представленной информации.

Анализируя указанные выше нормативные положения, отметим следующие важные выводы.

Регулирование вопросов участия нотариуса в процессе государственной регистрации юридического лица не является системным, имеющим под собой какую-либо концептуальную основу; отсутствует общая часть такого регулирования; имеется множественность нормативных правовых актов, регулирующих соответствующий вопрос; при этом, удивительно, что эта множественность касается такого предмета регулирования, как порядок совершения нотариального действия. Собственно, в законодательстве необходимо разобраться, о каком (каких) нотариальном действии (действиях) идет речь при вовлечении нотариуса в процесс государственной регистрации (это хорошо заметно при сравнении содержания ст. 80 и 86.3 Основ законодательства о нотариате).

Для иллюстрации этого отметим запутанность терминологию ст. 9 Закона № 129-ФЗ:

1) п. 1.3 указанной статьи нотариусов в перечне заявителей не упоминает вообще (прямое упоминание нотариуса как заявителя имеет место в других пунктах ст. 9 Закона № 129-ФЗ – 1.3-1, 1.3-2, и 1.4), хотя Административный регламент предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств 2020 г.¹ (п. 2)

¹ Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств: приказ ФНС России от 13 янв. 2020 г. № ММВ-7-14/12@: [ред. от 17.08.2021] // Федеральная налоговая

прямо указывает нотариусов в числе заявителей. При этом анализ положений ст. 9, 20 Закона № 129-ФЗ, показывает несколько способов описания обязательного участия нотариуса в процессе государственной регистрации: либо «представления документов»¹ («в случае свидетельствования подлинности подписи заявителя (указывается документ) представление осуществляется нотариусом»), либо указанием на «заявителя» («при государственной регистрации (указывается случай) заявителем является нотариус»). Можно выдвинуть гипотезу о том, что в одном случае нотариус выступает квалифицированным представителем («представляет документы» государственному органу), а в другом («заявителем является нотариус») он наделяется всеми функциями заявителя. Однако в реальности такое разграничение провести не представляется возможным: понятия «заявитель» в виде признаков такого лица ст. 9 Закона № 129-ФЗ не устанавливает, в ней указывается на закрытый перечень лиц, которые могут выступать заявителем, хотя из содержания статьи понятно, что заявитель – это то лицо, которое представляет (направляет) документы для государственной регистрации; ст. 35 Основ законодательства о нотариате (дающая перечень нотариальных действий) указывает на представление документов на государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а не выступление в качестве

заявителя. Соответственно, если закон прямо и безальтернативно указывает, что документы представляет нотариус, то он и есть заявитель, т. е. никаких двух способов описания обязательного участия нотариуса в процессе государственной регистрации в Законе о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (в его актуальной редакции), нет. При этом нотариус – заявитель технический, поскольку ни учредителем (участником), ни членом органа управления создаваемого (существующего) юридического лица нотариус не является и не становится после государственной регистрации; интерес нотариуса как заявителя состоит в положительном итоге государственной регистрации (если нотариус представляет документы (выступает заявителем), а не отказывает в совершении этого действия), поскольку иное будет означать наступление для него негативных последствий (возмещение вреда реальному заявителю);

2) абз. 5 п. 1 ст. 9 Закона № 129-ФЗ в актуальной редакции содержит следующую модель описания участия нотариусов в процессе государственной регистрации: в случае свидетельствования подлинности подписи заявителя на заявлении о государственной регистрации по форме № Р11001 представление документов осуществляется нотариусом, а в иных случаях представление документов в регистрирующий орган может быть осуществлено нотариусом по просьбе заявителя. Таким образом подчеркивается, что нотариус как обязательный заявитель присутствует только в одном случае, а в остальных он действует только по просьбе заявителей. Между тем такая ситуация совершенно не соответствует реальности, поскольку и сама ст. 9 Закона № 129-ФЗ, и ГК РФ, и ряд иных нормативных правовых актов указывают и иные случаи, когда нотариус выступает обязательным заявителем.

служба: сайт. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/about_fts/docs/10266711/ (дата обращения: 17.08.2024).

¹ В части терминологии, описывающей деятельность нотариуса при взаимодействии с государственным регистрирующим органом, надо отметить и отсутствие единства: к примеру, если ст. 9 Закона № 129-ФЗ и ст. 35, 80 и 86.3 Основ законодательства о нотариате указывает на «представление» заявления и иных документов для государственной регистрации, то ст. 103.10, 103.10-1 Основ законодательства о нотариате используют понятие «предоставление».

Обжалование действий нотариуса как обязательного заявителя в процессе государственной регистрации со стороны реальных заинтересованных лиц (заявителей), а также иных заинтересованных лиц специально не регулируются. Можно предположить, что соответствующие вопросы регулируются общими положениями ст. 49 Основ законодательства о нотариате, в соответствии с которыми любое заинтересованное лицо, считающее неправильным совершенное нотариальное действие или отказ в совершении нотариального действия, вправе подать об этом жалобу в районный суд по месту нахождения государственной нотариальной конторы (нотариуса, занимающегося частной практикой); жалоба рассматривается в соответствии со ст. 310 – 312 ГПК РФ; при этом какого-либо специального порядка досудебного обжалования действий (бездействия) нотариуса в процессе государственной регистрации законодательство не предусматривает: таковое осуществляется, как верно отмечается в литературе, в судебном порядке (к примеру, [5, с. 12–15] и другие работы). Однако в этом вопросе следует указать на проблемы подсудности (отметим, что вопросы подсудности нашли определенное освещение в ряде специальных исследований [6, с. 45–48; 7, с. 25–36; 8, с. 79–99]: ст. 27 и 225.1 АПК РФ к компетенции арбитражных судов относят рассмотрение дел по корпоративным спорам; к таким спорам ст. 225.1 АПК РФ относит среди прочих: а) споры, связанные с созданием, реорганизацией и ликвидацией юридического лица; б) споры, вытекающие из деятельности нотариусов по удостоверению сделок с долями в уставном капитале обществ с ограниченной ответственностью.

Если вторая категория споров – это, как думается, однозначно компетенция арбитражных судов, то с первой категорией споров есть вопросы. «Создание» – это процесс, который законодательство в настоящее время никак не описывает – нет ни его начальных, ни конечных ра-

мок; если в качестве конечных рамок еще можно учитывать факт самой государственной регистрации нового юридического лица (хотя отметим, что некоторые авторы обжалование решения в досудебном порядке и обжалование решения регистрирующего органа в судебном порядке рассматривают как факультативные стадии государственной регистрации юридического лица [9, с. 69–71; 10, с. 245–249]), то вот определение начальной «точки» весьма затруднительно. Отсюда возникает вопрос: следует ли рассматривать действия нотариуса (при свидетельствовании подлинности подписи и пр.) в качестве этого процесса? Если исходить из того, что «создание» как процесс включает и государственную регистрацию, и действия учредителей, осуществляемые до такой регистрации, все споры с нотариусами, возникающие в связи с отказом нотариуса совершить действия по представлению документов для государственной регистрации и даже отказ в свидетельствовании подписи на документе, который впоследствии нотариус (при совершении нотариального действия) должен будет представить регистрирующему органу, *должны быть отнесены к категории корпоративного спора*. Это же касается и иных случаев участия нотариуса в процессе государственной регистрации, указанных в настоящей статье.

Вопросы возмещения вреда, причиненного нотариусом, рассматриваются в порядке, предусмотренном ст. 17 Основ законодательства о нотариате; согласно указанной статье вред, причиненный имуществу гражданина или юридического лица, возмещается за счет страхового возмещения по договору страхования гражданской ответственности нотариуса или в случае недостаточности этого страхового возмещения – за счет страхового возмещения по договору коллективного страхования гражданской ответственности нотариуса, заключенного нотариальной палатой, или в случае недостаточно-

сти последнего страхового возмещения – за счет личного имущества нотариуса, или в случае недостаточности его имущества – за счет средств компенсационного фонда Федеральной нотариальной палаты; за вред, причиненный действиями (бездействием) нотариуса, работающего в государственной нотариальной конторе, несет ответственность государство в соответствии со ст. 1069 ГК РФ. Эти общие положения, очевидно, потребуют совершенствования при возложении на нотариуса специальных полномочий по проверке документов, представленных для государственной регистрации.

2. МФЦ, работники МФЦ, организации, привлеченные МФЦ и их работники. Многофункциональные центры (далее – МФЦ), которые ст. 2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹ (далее – Закон № 210-ФЗ) определяются как организации, созданные в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения), отвечающие требованиям, установленным Законом о государственных и муниципальных услугах, уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна», участвуют в процессе государственной регистрации юридических лиц с 2012 г.² Регулирова-

ние участия МФЦ в процессе государственной регистрации юридического лица (исключая государственную регистрацию юридических лиц, решение о которой принимает Министерство юстиции России³) состоит из: а) специальных положений Закона № 129-ФЗ (ст. 9, 11, 23), дополняемых рядом подзаконных актов, в первую очередь Административным регламентом 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@, и иных актов, принимаемых ФНС России для целей государственной регистрации юридического лица; б) общих положений Закона о государственных и муниципальных услугах и норма-

ст. 4322), которым установлена возможность представления документов для государственной регистрации юридического лица через МФЦ. Постановлением Правительства РФ от 22 декабря 2012 г. № 1377 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 797» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 2, ст. 7933) перечень государственных услуг, предоставление которых организуется по принципу «одного окна» в МФЦ дополнен государственной регистрацией юридических лиц.

³ В соответствии с пп. 14, 65, 130, 181, 241, 300, 361, 365 Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций, утвержденного приказом Минюста России от 26 сентября 2022 г. № 199, возможность подачи запроса о предоставлении государственной услуги в МФЦ не предусмотрена.

¹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179.

² После принятия Федерального закона от 28 июля 2012 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу "одного окна"» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 31,

тивных правовых актов, принятых для его реализации¹.

Участие МФЦ в процессе государственной регистрации юридического лица, исходя из указанной структуры регулирования, в настоящее время состоит в выполнении следующих функций:

– информирование по вопросам предоставления государственной услуги при обращении заявителя для получения государственной услуги, за консультацией по вопросам предоставления государственной услуги (лично, письменно, по справочным телефонам, телефону-автоинформатору (при наличии), путем размещения информации на информационных стендах в местах предоставления государственной услуги (п. 147, 148 Административного регламента 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@);

– получение документов для государственной регистрации юридического

лица от заявителей² (п. 1 ст. 9 Закона № 129-ФЗ³);

– направление полученных документов в уполномоченный регистрирующий орган в форме электронных документов, подписанных УКЭП, с использованием СМЭВ⁴, не позднее 1 рабочего дня, следующего за днем получения документов (п. 1 ст. 9 Закона № 129-ФЗ⁵);

– выдача расписки в получении документов с указанием их перечня и даты их получения заявителю либо его представителю, действующему на основании нотариально удостоверенной доверенности (п. 3 ст. 9 Закона № 129-ФЗ⁶);

² А также представителей заявителей.

³ Также см.: пп. 33, 147, 149 Административного регламента 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@.

⁴ Как и в случае с нотариусами, здесь действует Порядок взаимодействия с регистрирующим органом при направлении документов, необходимых для государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в форме электронных документов, а также требований к формированию таких электронных документов, утвержденный приказом ФНС России от 28 декабря 2022 г. № ЕД-7-14/1267@.

⁵ Также см.: п. 147 Административного регламента 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@.

⁶ Также см. п. 150 Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, утвержденный

¹ К примеру: Постановление Правительства РФ от 27 сентября 2011 г. № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления или в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, публично-правовыми компаниями» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 40, ст. 5559); Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2012 г. № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 2, ст. 7932) и др.

– получение (в форме электронного документа, подписанного УКЭП) от уполномоченного регистрирующего органа решения о приостановлении государственной регистрации, документов о государственной регистрации, а также решения об отказе в государственной регистрации (п. 4.4 ст. 9, абз. 3 п. 3 ст. 11, абз. 3 п. 4 ст. 23 Закона № 129-ФЗ);

– выдача заявителю (его представителю, действующему на основании нотариально удостоверенной доверенности и представившему МФЦ такую доверенность или ее копию, верность которой засвидетельствована нотариально) по его запросу составленный МФЦ на бумажном носителе документ, подтверждающий содержание электронного документа о приостановлении государственной регистрации, полученного МФЦ от регистрирующего органа (п. 4.4 ст. 9 Закона № 129-ФЗ);

– выдача заявителю (его представителю, действующему на основании нотариально удостоверенной доверенности и представившему МФЦ такую доверенность или ее копию, верность которой засвидетельствована нотариально) по его запросу составленные МФЦ на бумажном носителе документы, подтверждающие содержание электронных документов, связанных с государственной регистрацией, полученных МФЦ от регистрирующего органа (абз. 3 п. 3 ст. 11 Закона № 129-ФЗ¹);

– выдача заявителю (его представителю, действующему на основании нота-

риально удостоверенной доверенности и представившему МФЦ такую доверенность или ее копию, верность которой засвидетельствована нотариально) по его запросу составленный МФЦ на бумажном носителе документ, подтверждающий содержание электронного документа – решения об отказе в государственной регистрации, полученного многофункциональным центром от регистрирующего органа (абз. 3 п. 4 ст. 23 № 129-ФЗ);

– выполнение иных функций, а также обязанностей (в части организации деятельности по представлению услуг), вытекающих из Закона № 210-ФЗ и принятых в его развитие подзаконных нормативных актов.

При предоставлении государственной услуги по государственной регистрации юридического лица через МФЦ, как и в иных случаях предоставления государственных услуг, предусмотрена возможность обжалования действий (бездействия) самого МФЦ, его работников, а также организаций, привлеченных МФЦ для оказания государственной услуги в соответствии с Правилами организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 22 декабря 2012 г. № 1376. Такое обжалование осуществляется в соответствии с правилами главы 2.1 Закона № 210-ФЗ.

Следует обратить внимание на то, что хотя «случай», когда заявитель может в соответствии со ст. 11.1 Закона № 210-ФЗ обжаловать решения, действия (бездействие) органа, предоставляющего государственную услугу, а также МФЦ, его работников, организаций, привлеченных МФЦ для оказания услуги в соответствии с ч. 1.1 ст. 16 Закона № 210-ФЗ и их работников, перечислены в виде общего перечня, а не отдельных перечней, тем не менее есть определенная разница при их использовании применительно к МФЦ, его работникам, организациям, привле-

приказом ФНС России от 13 января 2020 г. № ММВ-7-14/12@.

¹ Также см.: пп. 112, 153, 154 Административного регламента 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@.

ченным МФЦ для оказания услуг и их работникам, что можно видеть из таблицы 1 («Формулировки «случаев» для досудебного (внесудебного) обжалования заявителем решений и действий (бездей-

ствия) органа, предоставляющего государственную услугу, и его должностных лиц, и решений, а также действий (бездействия) МФЦ и его работников»).

Таблица 1. Формулировки «случаев» для досудебного (внесудебного) обжалования заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, и его должностных лиц, и решений, а также действий (бездействия) МФЦ и его работников

Формулировки «случаев» для обжалования заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу	Формулировки «случаев» с учетом права обжалования решений, действий (бездействия) МФЦ и работников (актуальная редакция случаев в соответствии со ст. 11.1 Закона № 210-ФЗ)
Нарушение срока регистрации запроса о предоставлении государственной или муниципальной услуги	Нарушение срока регистрации запроса о предоставлении государственной или муниципальной услуги, запроса, указанного в ст. 15.1 Закона № 210-ФЗ¹
Нарушение срока предоставления государственной или муниципальной услуги	Нарушение срока предоставления государственной или муниципальной услуги. В указанном случае досудебное (внесудебное) обжалование заявителем решений и действий (бездействия) многофункционального центра, работника многофункционального центра возможно в случае, если на многофункциональный центр, решения и действия (бездействие) которого обжалуются, возложена функция по предоставлению соответствующих государственных или муниципальных услуг в полном объеме в порядке, определенном ч. 1.3 ст. 16 Закона № 210-ФЗ²
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	Аналогично
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	Аналогично
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	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

Продолжение табл. 1

Формулировки «случаев» для обжалования заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу	Формулировки «случаев» с учетом права обжалования решений, действий (бездействия) МФЦ и работников (актуальная редакция случаев в соответствии со ст. 11.1 Закона № 210-ФЗ)
	<i>В указанном случае досудебное (внесудебное) обжалование заявителем решений и действий (бездействия) многофункционального центра, работника многофункционального центра возможно в случае, если на многофункциональный центр, решения и действия (бездействие) которого обжалуются, возложена функция по предоставлению соответствующих государственных или муниципальных услуг в полном объеме в порядке, определенном ч. 1.3 ст. 16 Закона № 210-ФЗ</i>
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	Аналогично
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	Отказ органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, <i>многофункционального центра, работника многофункционального центра, организаций, предусмотренных ч. 1.1 ст. 16 Закона № 210-ФЗ³, или их работников в исправлении допущенных ими опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления государственной или муниципальной услуги документах либо нарушение установленного срока таких исправлений. В указанном случае досудебное (внесудебное) обжалование заявителем решений и действий (бездействия) многофункционального центра, работника многофункционального центра возможно в случае, если на многофункциональный центр, решения и действия (бездействие) которого обжалуются, возложена функция по предоставлению соответствующих государственных или муниципальных услуг в полном объеме в порядке, определенном ч. 1.3 ст. 16 Закона № 210-ФЗ</i>
Нарушение срока или порядка выдачи документов по результатам предоставления государственной или муниципальной услуги	Аналогично

Окончание табл. 1

Формулировки «случаев» для обжалования заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу	Формулировки «случаев» с учетом права обжалования решений, действий (бездействия) МФЦ и работников (актуальная редакция случаев в соответствии со ст. 11.1 Закона № 210-ФЗ)
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	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. В указанном случае досудебное (внесудебное) обжалование заявителем решений и действий (бездействия) многофункционального центра, работника многофункционального центра возможно в случае, если на многофункциональный центр, решения и действия (бездействие) которого обжалуются, возложена функция по предоставлению соответствующих государственных или муниципальных услуг в полном объеме в порядке, определенном ч. 1.3 ст. 16 Закона № 210-ФЗ
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	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. В указанном случае досудебное (внесудебное) обжалование заявителем решений и действий (бездействия) многофункционального центра, работника многофункционального центра возможно в случае, если на многофункциональный центр, решения и действия (бездействие) которого обжалуются, возложена функция по предоставлению соответствующих государственных или муниципальных услуг в полном объеме в порядке, определенном ч. 1.3 ст. 16 Закона № 210-ФЗ
¹ Указанная статья регулирует порядок предоставления двух и более государственных / муниципальных услуг в МФЦ при однократном обращении заявителя. ² Указанная норма регулирует случай, когда на МФЦ возложена функция по предоставлению соответствующих государственных / муниципальных услуг в полном объеме, включая принятие решения о предоставлении таких услуг или об отказе в их предоставлении, составление и подписание соответствующих документов по результатам предоставления таких услуг либо совершение надписей или иных юридически значимых действий, являющихся результатом ее предоставления. ³ Указанная норма регулирует право МФЦ в целях повышения территориальной доступности государственных и муниципальных услуг, предоставляемых по принципу «одного окна», для реализации своих функций привлекать иные организации. Также см.: Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2012 г. № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 2, ст. 7932).	

Для целей анализа правового регулирования обжалования решений, действий (бездействия) МФЦ и его работников в процессе государственной регистрации большое значение имеет положение п. 65 Административного регламента 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@, в соответствии с которым предоставление государственной услуги в МФЦ осуществляется в полном объеме. Как видно из таблицы 1, в пяти случаях, когда лицо (заявитель) может обжаловать действия (бездействие), возможность такового в части МФЦ и его работников обусловлена именно фактом возложения функции по предоставлению государственных услуг в полном объеме в порядке, определенном ч. 1.3 ст. 16 Закона № 210-ФЗ. Согласно указанной норме нормативными правовыми актами Российской Федерации на МФЦ может быть возложена функция по предоставлению соответствующих государственных услуг в полном объеме, включая принятие решения о предоставлении государственной услуги или об отказе в ее предоставлении, составление и подписание соответствующих документов по результатам предоставления такой услуги либо совершение надписей или иных юридически значимых действий, являющихся результатом предоставления государственной услуги.

Этот момент требует некоторого комментария. Буквальное толкование ч. 1.3 ст. 16 Закона № 210-ФЗ показывает, что «полный объем» должен включать принятие двух принципиальных решений – о предоставлении государственной услуги и об отказе в ее предоставлении. Согласно п. 10 Административного регламента 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@, государственная услуга, которая предоставляется в порядке, установленном этим документом, имеет следующее наименование: «государственная услуга по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств». Таким образом, если МФЦ (как указано в п. 65 упомянутого документа) осуществляет соответствующую услугу «в полном объеме», то оно (МФЦ) и должно принимать решение о государственной регистрации / отказе в государственной регистрации.

Однако ни Закон № 129-ФЗ (ст. 9, 11 и др.), ни сам указанный административный регламент такого делегирования полномочий МФЦ не предусматривают: ст. 9 указанного закона предусматривает лишь представление через МФЦ документов для государственной регистрации; п. 11 указанного выше административного регламента также указывает, что «государственная услуга предоставляется ФНС России через инспекции»; согласно п. 71 этого регламента основанием для начала административной процедуры (по предоставлению государственной услуги) является получение соответствующей инспекцией документов, необходимых для предоставления государственной услуги, направленных, среди прочего, через МФЦ. Таким образом, норма п. 65 Административного регламента 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@, о предоставлении услуги по государственной регистрации юридического лица «в полном объеме» не просто не подтверждается нормами Закона № 129-ФЗ и самого административного регламента, но прямо им противоречит.

Это позволяет поставить вопрос о том, а насколько вообще применимы в настоящее время положения ст. 11.1 Закона № 210-ФЗ в пяти¹ из указанных в

¹ А именно:

– нарушение срока предоставления государственной или муниципальной услуги;

– 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;

– отказ органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, многофункционального центра, работника многофункционального центра, организаций, предусмотренных ч. 1.1 ст. 16 Закона № 210-ФЗ, или их работников в исправлении допущенных ими опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления государственной или муниципальной услуги документах либо нарушение установленного срока таких исправлений;

– 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;

– требование у заявителя при предоставлении государственной или муниципальной услуги документов или информации, отсутствие и (или) недостоверность которых не

таблице 1 случаях в части возможности обжалования решений, действий (бездействия) МФЦ и его работников? Проведенный анализ дает на этот вопрос отрицательный ответ. Таким образом, в реальности обжаловать в досудебном (внесудебном) порядке можно следующие действия (бездействие) МФЦ и его работников:

– нарушение срока регистрации запроса о предоставлении государственной услуги;

– требование у заявителя документов или информации либо осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, для предоставления государственной услуги;

– отказ в приеме документов, представление которых предусмотрено нормативными правовыми актами, для предоставления государственной услуги, у заявителя;

– затребование с заявителя при предоставлении государственной услуги платы, не предусмотренной нормативными правовыми актами;

– нарушение срока или порядка выдачи документов по результатам предоставления государственной услуги.

При таком регулировании возникает вопрос о реальной ценности института досудебного (внесудебного) действия (бездействия) МФЦ и его работников в его текущем состоянии.

Отдельный вопрос – возможность обжалования (потенциально, поскольку, как уже было отмечено выше, соответствующих примеров пока не имеется) решений и действий (бездействия) организаций, привлекаемых МФЦ для оказания государственной услуги в порядке,

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.

предусмотренном ч. 1.1 ст. 16 Закона № 210-ФЗ и их работников.

Статья 11.1 Закона № 210-ФЗ, исходя из ее наименования («Предмет досудебного (внесудебного) обжалования заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, либо государственного или муниципального служащего, многофункционального центра, работника многофункционального центра, а также организаций, предусмотренных частью 1.1 статьи 16 настоящего Федерального закона, или их работников») буквально указывает на применимость при таком обжаловании всех «случаев», указанных в этой статье. Между тем анализ описания самих 10 случаев показывает, что указание о возможности соответствующего обжалования прямо указано только в одном случае (п. 7 табл. 1) – отказ в исправлении допущенных ими опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления государственной или муниципальной услуги документах либо нарушение установленного срока таких исправлений. Таким образом, возникает закономерный вопрос: есть ли возможность обжалования решений и действий (бездействия) организаций, привлекаемых МФЦ для оказания государственной услуги в порядке, предусмотренном ч. 1.1 ст. 16 Закона № 210-ФЗ и их работников в остальных случаях? К сожалению, конструкция ст. 11.1 Закона № 210-ФЗ дать однозначного ответа на этот вопрос не позволяет.

При анализе положений о порядке досудебного (внесудебного) обжалования стоит обратить внимание на довольно сложное регулирование порядка обжалования. Общие положения в части такого порядка регулируются ст. 11.2 Закона № 210-ФЗ. Согласно указанной статье

жалобы на решения и действия (бездействие) МФЦ подаются учредителю МФЦ или должностному лицу, уполномоченному нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации; жалобы на решения и действия (бездействие) работников организаций, привлеченных МФЦ, подаются руководителям этих организаций; жалобы на решения и действия (бездействие) работника МФЦ подаются руководителю этого МФЦ. Жалоба на решения и действия (бездействие) МФЦ, работника МФЦ может быть направлена по почте, с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», официального сайта МФЦ, единого портала государственных и муниципальных услуг либо регионального портала государственных и муниципальных услуг, а также может быть принята при личном приеме заявителя; жалоба на решения и действия (бездействие) организаций, привлеченных МФЦ, а также их работников может быть направлена по почте, с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», официальных сайтов этих организаций, единого портала государственных и муниципальных услуг либо регионального портала государственных и муниципальных услуг, а также может быть принята при личном приеме заявителя. Статья содержит требования к содержанию жалобы (ч. 5 ст. 11.2); срок ее рассмотрения (ч. 7 ст. 11.2), виды решений, которые выносятся по результатам рассмотрения жалобы (ч. 8 ст. 11.2), содержание ответа по жалобе заявителя (ч. 8.1, 8.2 ст. 11.2). Статья 11.3 Закона № 210-ФЗ устанавливает обязательность создания специальной федеральной информационной системы досудебного (внесудебного) обжалования, которые регулируются федеральными законами и правовыми актами Правительства РФ (в настоящее время – Постановлением Правительства РФ от 20 ноября 2012 г. № 1198 «О федеральной государственной информационной системе, обеспечиваю-

щей процесс досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия), совершенных при предоставлении государственных и муниципальных услуг»¹.

При этом, ч. 3 ст. 11.2 Закона № 210-ФЗ предусматривает подзаконное регулирование порядка подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) МФЦ, его работников, организаций, привлеченных МФЦ, и их работников. Такой порядок устанавливается Правительством РФ (в настоящее время – 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»². Изучение содержания Закона № 210-ФЗ, а также указанного постановления Правительства РФ обнаруживает дублирование, т. е. дисфункциональность регулирования. По существу, либо соответствующее регулирование должно быть содержанием федерального закона, либо процедурные вопросы (порядок рассмотрения жалобы) должны быть урегулированы в специальном законе либо в подзаконном акте.

В целом же следует указать на неудачность (можно сказать – запутанность, противоречивость) действующего регулирования вопросов досудебного (внесудебного) обжалования заявителем решений и действий (бездействия) МФЦ и его работников, а также организаций, привлекаемых МФЦ для оказания государственной услуги в порядке, предусмотренном ч. 1.1 ст. 16 Закона № 210-ФЗ, и их работников.

3. Управляющие компании в специальных административных районах. Для определения управляющей компании в специальном административном районе (о специальных административных районах также см. следующие работы [11, с. 15–23; 12, с. 25–36; 13, с. 93–98] и ряд иных) в соответствии со ст. 2, 18 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 291-ФЗ «О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края»³ (далее – Закон № 291-ФЗ) и ст. 13 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 290-ФЗ «О международных компаниях и международных фондах»⁴ (далее – Закон № 290-ФЗ) действуют 4 правила (общее, два специальных и одно запасного (временного) характера):

– общее состоит в том, что это российское юридическое лицо, создаваемое в специальном административном районе, на которое возложены функции по обеспечению функционирования такого района;

– первое специальное правило состоит в том, что управляющей компанией может быть ранее созданное юридическое лицо, на которое возложены функции по обеспечению функционирования специального административного района;

– второе специальное правило состоит в том, что функции управляющей

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 48, ст. 6706.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 35, ст. 4829.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 32, ч. I, ст. 5084.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 32, ч. I, ст. 5083.

компании на территории острова Русский (Приморский край) выполняет управляющая компания, которая в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» определена Правительством РФ для обеспечения функционирования территорий опережающего развития на территории Дальневосточного федерального округа, или ее дочернее общество¹;

– правило запасного (временного) характера состоит в том, что до момента создания управляющей компании или возложения ее функций на ранее созданное юридическое лицо в соответствующем специальном административном районе ее функции (с отдельными изъятиями²) осуществляет федеральный орган исполнительной власти, определяемый Правительством РФ³.

¹ Согласно ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1, ч. I, ст. 26) под управляющей компанией понимается акционерное общество, которое определено Правительством РФ в целях осуществления функций по управлению территорией опережающего развития и 100% акций которого принадлежит Российской Федерации, и (или) дочернее хозяйственное общество, которое создано с участием такого акционерного общества.

² За исключением оказания участникам специального административного района услуг, необходимых для осуществления соответствующей деятельности (в том числе юридических услуг, бухгалтерских услуг), обеспечения функционирования инфраструктуры специального административного района.

³ В настоящее время – Министерство экономического развития Российской Федерации в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 6 сентября 2018 г. № 1061 «О внесении изменения в пункт 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации и определении федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции управ-

Вне зависимости от того, в соответствии с каким правилом юридическое лицо становится управляющей компанией в специальном административном районе, после получения соответствующего правового статуса у юридического лица появляется комплекс функций публичного характера, и корреспондирующих этим функциям прав и обязанностей.

Общий перечень соответствующих функций перечислен в ст. 13 Закона № 291-ФЗ; функции в части государственной регистрации юридических лиц в специальном административном районе в этом перечне прямо не названы, однако имеется отсылка к Закону № 290-ФЗ (указано, что управляющая компания выполняет «иные функции» в соответствии с указанным законом). Закон № 290-ФЗ среди различных функций управляющей компании предусматривает и такие, которые осуществляются в процессе государственной регистрации международной компании и международного фонда, а именно:

а) получение от заявителей (иностранное юридическое лицо⁴, учредитель (учредители) создаваемого хозяйственного общества⁵, учредитель⁶, иностранное унитарное юридическое лицо⁷, гражданин, являющийся учредителем международного личного фонда или нотариус, ве-

ющей компании до создания такой компании в соответствии с Федеральным законом "О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края"» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 37, ст. 5762).

⁴ При государственной регистрации международной компании в порядке редомициляции (ст. 5 Закона № 290-ФЗ).

⁵ При государственной регистрации международной компании в порядке инкорпорации (ст. 5 Закона № 290-ФЗ).

⁶ При государственной регистрации международного фонда в порядке инкорпорации (ст. 12.2 Закона № 290-ФЗ).

⁷ При государственной регистрации международного фонда в порядке редомициляции (ст. 12.2 Закона № 290-ФЗ).

душий наследственное дело гражданина, предусмотревшего в завещании создание международного наследственного фонда после его смерти¹, международная компания²) документов, предусмотренных Законом № 290-ФЗ для различных случаев государственной регистрации³ (включая и заявление о государственной регистрации);

б) *рассмотрение полученных документов и принятие решений* в установленный срок⁴:

– о направлении в регистрирующий орган поступивших документов (к примеру, см. ч. 6 ст. 5, ч. 9 ст. 12.2 Закона № 290-ФЗ);

– о направлении в Центральный банк РФ документов, необходимых для регистрации выпуска акций международной компании, подлежащих размещению в связи с ее государственной регистрацией в организационно-правовой форме ак-

ционерного общества, если подано заявление о государственной регистрации международной компании в организационно-правовой форме акционерного общества в порядке редомициляции, а если фирменное наименование такой международной компании содержит указание на то, что она является публичным акционерным обществом, также документов, необходимых для регистрации проспекта акций международной компании⁵;

– об отказе в направлении документов в соответствующий орган (организацию). Как показывает анализ положений ст. 5, 12.2, 12.16 Закона № 290-ФЗ, основаниями для отказа является несоответствие документов, информации различным требованиям законов Российской Федерации, а также фактическим обстоятельствам («представление неполных или недостоверных сведений»);

в) *сообщение о принятом решении заявителю* (в соответствии с ч. 7 ст. 5, ч. 10 ст. 12.2 Закона № 290-ФЗ о принятом решении управляющая компания обязана сообщить заявителю не позднее 1 рабочего дня с даты принятия соответствующего решения);

г) *направление документов, полученных от заявителя*:

– уполномоченному регистрирующему органу в случае принятия решения о направлении в регистрирующий орган документов – не позднее 1 рабочего дня, следующего за днем принятия соответствующего решения, исключая случаи

¹ При государственной регистрации международного личного фонда (ст. 12.16 Закона № 290-ФЗ).

² В случаях:

– намерения международной компании изменить личный закон в связи с регистрацией международной компании в иностранном государстве или на территории в порядке редомициляции (ст. 11 Закона № 290-ФЗ);

– изменения сведений, указанных в ст. 5 Закона № 129-ФЗ (ст. 5 Закона № 290-ФЗ);

– государственной регистрации изменений, внесенных в устав международной компании, государственная регистрация международной компании в связи с ее реорганизацией или ликвидацией (ст. 5 Закона № 290-ФЗ).

³ С отдельными изъятиями при применении антисанкционного регулирования (см.: Федеральный закон от 26 марта 2022 г. № 72-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 13, ст. 1961)).

⁴ В срок не более 2 рабочих дней в случаях, указанных в ч. 3, 3.1 ст. 5, ч. 3, 4 ст. 12.2 Закона № 290-ФЗ.

⁵ Часть 10 ст. 7 Закона № 290-ФЗ предусматривает, что документы для государственной регистрации выпуска акций международной компании представляются в Центральный банк РФ через управляющую компанию до направления управляющей компанией в регистрирующий орган документов для государственной регистрации международной компании.

необходимости направления документов в Центральный банк РФ¹;

– в Центральный банк РФ: в случае, если подано заявление о государственной регистрации международной компании в организационно-правовой форме акционерного общества – документы направляются не позднее следующего рабочего дня после даты принятия положительного решения; в случае, если фирменное наименование международной компании содержит указание на то, что она является публичным акционерным обществом, документы также передаются в Центральный банк РФ не позднее следующего рабочего дня после даты принятия положительного решения;

– уполномоченному регистрирующему органу (ч. 17 ст. 5 Закона № 290-ФЗ) – при исполнении международной компанией обязанности информировать управляющую компанию об изменении сведений, указанных в ст. 5 Закона № 129-ФЗ, а также при государственной регистрации изменений, внесенных в устав международной компании, и госу-

дарственной регистрации в связи с реорганизацией или ликвидацией международной компании – не позднее 1 рабочего дня со дня получения от международной компании документов, необходимых для внесения в ЕГРЮЛ сведений о международной компании²;

– уполномоченному регистрирующему органу (ч. 6 ст. 11 Закона № 290-ФЗ) – уведомление об исключении международной компании из ЕГРЮЛ в связи с регистрацией международной компании в иностранном государстве или на территории в порядке редомициляции при получении от международной компании документа, подтверждающего ее регистрацию в иностранном государстве или на территории в порядке редомициляции – не позднее 5 рабочих дней со дня получения от международной компании соответствующего документа;

д) через уполномоченный орган (Министерство экономического развития РФ) *запрос решения Правительства РФ по вопросу о возможности регистрации международной компании в иностранном государстве или на территории в порядке редомициляции* (ч. 4 ст. 11 Закона № 290-ФЗ);

е) *направление полученных от уполномоченного государственного органа заявителем* (см. 5, 11 Закона № 290-ФЗ).

Наличие соответствующих функций управляющей компании, «поставленной» законом между заявителями и уполномоченным регистрирующим органом, логично приводит законодателя к необходимости указания на то (ст. 5, 12.2 Закона № 290-ФЗ), что государственная регистрация и международной компании, и международного фонда осуществляется в

¹ В этом случае направление документов уполномоченному регистрирующему органу осуществляется не позднее рабочего дня, следующего за днем получения от Центрального банка РФ документа о регистрации выпуска акций международной компании, а в случае, если фирменное наименование международной компании содержит указание на то, что она является публичным акционерным обществом – не позднее рабочего дня, следующего за днем получения от Центрального банка РФ документа о регистрации проспекта акций международной компании, но не ранее 8-го рабочего дня с даты принятия Центральным банком Российской Федерации решения о регистрации проспекта акций международной компании, если акции иностранного юридического лица или ценные бумаги иностранного эмитента, удостоверяющие права в отношении акций такого иностранного юридического лица, допущены российской биржей к организованным торгам.

² В этих случаях Закон № 290-ФЗ не предполагает возможности рассмотрения документов, принятия каких-либо решений (или экспертизы); по существу, управляющая компания выступает как посредник при передаче документов.

соответствии с Законом № 129-ФЗ с учетом установленного Законом № 290-ФЗ *специального порядка государственной регистрации*¹. В рамках такого специального порядка управляющая компания принимает критически важные решения, включая решение об отказе в передаче документов уполномоченному государственному органу.

При этом ни Закон № 291-ФЗ, ни Закон № 290-ФЗ *специальных форм оспаривания (обжалования) решений, действий (бездействия) управляющей компании не предусматривают*². Таким образом, можно сделать вывод о том, что решения, действия (бездействие) управляющей компании могут быть оспорены заявителями и иными заинтересованными лицами в общем порядке, установленном гл. 24 АПК РФ; при этом положения главы VIII.1 Закона № 129-ФЗ к данным отношениям неприменимы.

¹ Этот специальный порядок проявляется не только в наличии управляющей компании как обязательного посредника, но и в перечне направляемых для регистрации документов, а также в сроках регистрации.

² Интересно при этом, что такие формы предусмотрены ст. 10 Закона № 290-ФЗ для случаев проведения ревизии международной компании, а также при принятии решения о прекращении статуса международной компании. Так, в случае проведения ревизии предусмотрено право международной компании «обжаловать действия (бездействие) работников управляющей компании в соответствии с законодательством Российской Федерации», а в случае принятия управляющей компанией решения о прекращении статуса международной компании такое решение может быть оспорено в суде по месту государственной регистрации международной компании (Арбитражным судом Калининградской области или Арбитражным судом Приморского края), а при наличии арбитражного соглашения с управляющей компанией – в арбитраже, администрируемом постоянно действующим арбитражным учреждением.

Выводы

Проведенное исследование показывает, что вопросы оспаривания (обжалования) решений, действий (бездействия) уполномоченных государственных регистрирующих органов (их должностных лиц), а также иных лиц (организаций), вовлеченных в процесс государственной регистрации юридического лица, в действующем законодательстве регулируются неясно, противоречиво и несистемно. Это является следствием отсутствия концептуального политико-правового подхода к указанным вопросам. Регулирование формировалось в течение всего периода развития современной регистрационной системы отчасти стихийно и под воздействием идей, которые к законодательству о юридических лицах прямого отношения не имели. В результате в настоящее время мы наблюдаем полную рассогласованность правовых положений в ГК РФ, Законе № 129-ФЗ, законодательстве о нотариате, об обществах с ограниченной ответственностью, законодательстве об организации оказания государственных и муниципальных услуг.

Строго говоря, в такой ситуации следует говорить не о совершенствовании законодательства, а о необходимости его системного реформирования на концептуальной основе (т. е. при наличии комплекса предложений, имеющих в своей основе научное объяснение). Исходя из таких предложений следует определить: направления дальнейшего развития законодательства о государственной регистрации юридических лиц и смежного законодательства (об организации оказания государственных и муниципальных услуг, нотариате и др.), систему регулирования (законы, иные подзаконные акты), а также перечень конкретных изменений в действующие нормативные положения. Причем часть соответствующих идей концептуального характера касается регулирования государственной реги-

страции в целом, в связи с чем необходимо сформулировать ответы на ряд важных вопросов:

- определение государственной регистрации;

- роль в процессе государственной регистрации различных государственных органов и участие (роль) в процессе государственной регистрации иных лиц и организаций с четким указанием того, могут ли таким лицам (организациям) делегироваться какие-либо полномочия;

- соотношение нормативных положений, являющихся частью законодательства об организации государственных и муниципальных услуг и законодательства о государственной регистрации юридических лиц;

- перечень решений, которые могут (должны) приниматься в процессе государственной регистрации юридических лиц уполномоченными государственными органами (их должностными лицами), а также иными лицами (организациями), вовлеченными в процесс государственной регистрации юридического лица;

- система правового регулирования государственной регистрации;

- формы защиты прав и охраняемых законом интересов лиц, чьи права (интересы) могут быть нарушены указанными решениями, действиями, а также уклонением от их совершения, включая обязательность / необязательность досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) уполномоченных государственных регистрирующих органов (их должностных лиц), а также иных лиц (организаций), вовлеченных в процесс государственной регистрации юридического лица.

С нашей точки зрения, текущее определение государственной регистрации, причем не только в Законе № 129-ФЗ, но и в соответствующих статьях ГК РФ (48, 51), требует очевидной корректировки.

К примеру, ст. 48 ГК РФ указывает на то, что юридическое лицо должно быть зарегистрировано в ЕГРЮЛ (т. е. не в государственном органе, а в реестре, хотя внесение в реестр есть лишь следствие проведенной государственной регистрации с участием часто нескольких государственных органов и лиц (организаций). Статья 51 ГК РФ указывает, что юридическое лицо подлежит государственной регистрации в уполномоченном государственном органе в порядке, предусмотренном законом о государственной регистрации юридических лиц, а данные о государственной регистрации включаются в ЕГРЮЛ. С одной стороны, эта статья чуть более реально отражает сущность государственной регистрации, тем не менее имеет также существенные недостатки: указывает лишь об одном регистрирующем органе; указывает на регистрацию самого юридического лица («юридическое лицо подлежит государственной регистрации»), хотя речь должна идти о регистрации не только лица, но и фактов, связанных с его правовым статусом и деятельностью; указывает на регулирование порядка регистрации только одним законом (причем с уже нерелевантным названием), тогда как в настоящее время (и это хорошо видно из проведенного исследования) соответствующий порядок регулируется множеством федеральных законов, а упомянутый в этой статье закон содержит лишь одну статью – 10 (о специальном порядке регистрации), которая лишь частично объясняет норму ст. 51 ГК РФ, поскольку в реальности ответа на вопрос о том, что представляет собой соответствующий – специальный – порядок, не дает.

Определение государственной регистрации, данное в ст. 1 Закона № 129-ФЗ, как актов уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемые посредством внесения в государственные реестры сведений о

юридических лицах, как было отмечено в настоящем исследовании, также не соответствует реальному положению дел: во-первых в силу указанных выше аргументов в части критики ст. 48 ГК РФ; во-вторых, в силу того, что при таком подходе полностью «выпадает» весь процесс реальной государственной регистрации – как процесса, в который могут быть вовлечены несколько государственных органов (что имеет место при реализации так называемого специального порядка государственной регистрации), принимающих в ходе этого процесса различные решения, и осуществляющих предусмотренные нормативными правовыми актами действия, что и следует отразить в соответствующих актах.

Совершенно очевидно, что государственной регистрации подлежат определенные (значимые для экономического оборота) факты: о создании нового субъекта, об изменении его правового положения и пр. Эти факты и подлежат государственной регистрации, когда в рамках специальной административной процедуры информация о состоявшемся факте (или будущем факте) включается в документ, направляемый в предусмотренном порядке уполномоченным органам (лицам, организациям), которые после рассмотрения документа в установленном законодательством о государственной регистрации порядке вносят соответствующую информацию в реестр (т. е. информация обретает качество данного (сведения) такого реестра, обладающего определенными характеристиками (публичная достоверность)). В связи с этим ст. 51 ГК РФ вместо непонятного правила о том, что «юридическое лицо подлежит государственной регистрации в уполномоченном государственном органе в порядке, предусмотренном законом о государственной регистрации юридических лиц» могло бы выглядеть иначе – факты, связанные с созданием, прекращением, из-

менением правового положения и деятельностью юридического лица, подлежат государственной регистрации в порядке, установленном законодательством о государственной регистрации. Само определение государственной регистрации необходимо дать в существенно обновленном Законе № 129-ФЗ.

В этом же законе следует концептуально описать возможность участия в процессе государственной регистрации юридического лица как различных государственных органов, так и иных лиц (организаций), причем с включением общих правил о возможности передачи таким лицам (организациям) каких-либо полномочий государственных органов в процессе государственной регистрации или наделения таких лиц (организаций) какими-либо правами публичного характера. Особенно этот вопрос актуален для МФЦ в части раскрытия положений Закона № 210-ФЗ (ст. 16) об оказании таких услуг «в полном объеме». Соответствующие вопросы – о том, в чем именно заключается деятельность МФЦ – только в организации предоставления государственных и муниципальных услуг, «почтовых» функциях в виде передачи и получения документов от государственных органов, или в том числе в их оказании – уже ставились в специальной литературе [14, с. 101–110; 15, с. 328–332]

Следует ясно определить границы между двумя законодательными массивами – законодательством об организации государственных и муниципальных услуг и законодательством о государственной регистрации юридических лиц: положения второго из указанных массивов должны иметь явный приоритет; по существу, положения законодательства об организации государственных и муниципальных услуг должны выполнять служебную (подчиненную) роль к положениям законодательства о государственной регистрации юридических лиц,

а не создавать как в настоящее время параллельного регулирования. По сути, положения законодательства об организации государственных и муниципальных услуг должны быть своего рода процедурной частью общего характера для законодательства о государственной регистрации юридических лиц, последнее может лишь устанавливать необходимые и учитывающие особенности регистрации юридических лиц специальные нормативные положения.

Отдельный вопрос, требующий осмысления и формирования соответствующих правовых решений, – роль нотариусов в государственной регистрации. В этой части одними изменениями в Законе № 129-ФЗ не обойтись – требуется довольно радикальное изменение в регулирование этого вопроса, причем уже не в Основах законодательства о нотариате, а в новом федеральном законе о нотариате и нотариальной деятельности. Изучение текущей редакции соответствующего проекта¹ показывает, что поставленные в настоящем исследовании проблемные вопросы там ответа не имеют. Между тем без ответов на них сложно выстроить оптимальное регулирование вопросов оспаривания (обжалования) действий (решений) или бездействия нотариуса.

Специального регулирования в части оспаривания (обжалования) требует и взаимодействие субъектов экономической деятельности и управляющих компаний специальных административных районов. То, что вопросы здесь могут возникать, показывает и актуальная судебная практика (см. постановление Арбитражного суда Северо-Западного окру-

га от 26 апреля 2024 г. № Ф07-336/2024 по делу № А21-1483/2023).

В рамках соответствующих процедурных положений необходимо определить перечень решений, которые могут (должны) приниматься в процессе государственной регистрации юридических лиц государственными органами (их должностными лицами) и иными лицами (организациями), вовлеченными в процесс государственной регистрации, соответственно, сроки их принятия и иные необходимые положения. Это, в свою очередь, создаст понятную основу для формулирования положений о формах и способах защиты прав заинтересованных лиц, чьи права и охраняемые законом интересы могут быть нарушены такими решениями, действиями, а также уклонением от их совершения.

С учетом имеющегося опыта следует исходить из подхода об *обязательности досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) уполномоченных государственных регистрирующих органов (их должностных лиц), а также иных лиц (организаций), вовлеченных в процессе государственной регистрации юридического лица*. Как думается, такая обязательность – это не только (а может и не столько) вопрос «разгрузки» судебной системы, сколько специализации при рассмотрении возникающих споров: споры изначально будут рассматриваться лицами, обладающими специальными (в силу рода деятельности) познаниями в вопросах государственной регистрации; кроме того, такое требование упрощает исправление реально допущенных ошибок органами государственной регистрации (организациями (лицами), вовлеченными в процесс государственной регистрации), не требует существенных временных и финансовых расходов.

При этом действующий порядок досудебного обжалования требует полной

¹ См.: Как изменится нотариат в России? Разбор проекта нового закона для нотариусов // Говорит нотариат: информационно-правовой портал. URL: <https://www.govoritnotariat.com/news/kak-izmenitsya-notariat-v-rossii-razbor-proekta-novogo-zakona-dlya-notariusov/> (дата обращения: 02.09.2024).

реновации – состояние действующего регулирования в части досудебного обжалования, как было показано в этом исследовании, абсолютно неприемлемо; здесь требуется, с одной стороны, упрощение регулирования, с другой – его детализация в части самого процесса. С нашей точки зрения, одним из подходов могло бы стать формулирование в Законе № 210-ФЗ общего характера исключения, состоящего в том, что если специальным законом установлен иной порядок досудебного обжалования, то подлежит применению именно такой специальный по-

рядок. Соответствующее общее положение может появиться и в федеральном законе о нотариате и нотариальной деятельности. В свою очередь, для случаев государственной регистрации этот – специальный – порядок, следует закрепить в Законе № 129-ФЗ, в специальной его главе. За основу (но лишь за основу!) такого порядка могут быть взяты действующие положения главы VIII.1 Закона № 129-ФЗ, однако существенно переработанные на предмет более глубокой детализации вопросов административного процесса.

Список литературы

1. Измайлова Е. В. Нотариальные действия по принятию, фиксации, выдаче, передаче сведений и документов, а также их предоставлению в иные органы и организации // Нотариус. 2020. № 2. С. 8–11.
2. Сарбаш С. В. Направления совершенствования законодательства о регистрации юридических лиц // Вестник гражданского права. 2006. Т. 6, № 1. С. 26–34.
3. Илюшина М. Н. Сделки, направленные на отчуждение долей в уставном капитале ООО: новое в правовом регулировании // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 6. С. 114–118.
4. Нотариат в системе защиты прав личности и государства в современной России: монография / под ред. Е. В. Михайловой. М.: Институт государства и права РАН, 2023. 415 с.
5. Ракитина Л. Н. Процессуальный статус нотариуса в гражданском судопроизводстве // Нотариус. 2021. № 7. С. 12–15.
6. Ракитина Л. Н. Определение подведомственности, подсудности и вида гражданского судопроизводства по делам о действиях нотариусов // Нотариус. 2019. № 7. С. 45–48.
7. Михайлова Е. В. К вопросу о природе и видах нотариальной деятельности и процессуальных формах защиты прав ее участников // Нотариальный вестник. 2022. № 4. С. 25–36.
8. Лаптев В. А., Чуча С. Ю. Нотариально удостоверенные доказательства в судебном процессе: теория и правоприменительная практика // Вестник гражданского процесса. 2023. № 1. С. 79–99.
9. Зорина Е. А. Стадия досудебного обжалования решений регистрирующего органа как факультативная стадия государственной регистрации юридических лиц // Административное право и процесс. 2015. № 3. С. 69–71.
10. Зорина Е. А. Государственная регистрация юридических лиц как вид административно-процедурного производства // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2015. № 8. С. 245–249.
11. Засемкова О. Ф. Специальные административные районы полтора года спустя: особенности, итоги и перспективы развития // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2020. № 1. С. 15–23.

12. Финогентова О. Е., Белая О. В., Кусков Д. А. Современные проблемы правового регулирования специального административного района остров Октябрьский на территории Калининградской области // Право и экономика. 2020. № 3(385). С. 25–36.

13. Морозова О. С., Берман А. И. Новое регулирование специальных административных районов // Закон. 2022. № 11. С. 93–98.

14. Терещенко Л. К. Государственные и муниципальные услуги: проблемы правоприменения // Журнал российского права. 2018. № 10. С. 101–110.

15. Белова О. А. Предоставление государственных и муниципальных услуг многофункциональными центрами на территории Российской Федерации: проблемы и пути совершенствования // Вестник экономической безопасности. 2021. № 3. С. 328–332.

References

1. Izmailova E.V. Notarial actions for the acceptance, recording, issuance, transfer of information and documents, as well as their submission to other bodies and organizations. *Notarius = Notary*. 2020;(2):8–11. (In Russ.)

2. Sarbash S.V. Directions for improving the legislation on registration of legal entities. *Vestnik grazhdanskogo prava = Bulletin of civil law*. 2006;6(1):26–34. (In Russ.)

3. Ilyushina M.N. Transactions aimed at the alienation of shares in the authorized capital of an LLC: new in legal regulation. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika = Laws of Russia: experience, analysis, practice*. 2009;(6):114–118. (In Russ.)

4. Mikhailova E.V. (ed.) Notaries in the system of protecting the rights of individuals and the state in modern Russia. Moscow: Institute gosudarstva i prava RAN; 2023. 415 p. (In Russ.)

5. Rakitina L.N. Procedural status of a notary in civil proceedings. *Notarius = Notary*. 2021;(7):12–15. (In Russ.)

6. Rakitina L.N. Determination of jurisdiction, venue and type of civil proceedings in cases on the actions of notaries. *Notarius = Notary*. 2019;(7):45–48. (In Russ.)

7. Mihaylova E.V. On the nature and types of notarial activity and procedural forms of protecting the rights of its participant. *Notarialnyj vestnik = Notarial Bulletin*. 2022;(4):25–36. (In Russ.)

8. Laptev V.A., Chucha S.Yu. Notarized evidence in judicial proceedings: theory and law enforcement practice. *Vestnik grazhdanskogo processa = Bulletin of civil procedure*. 2023;(1):79–99. (In Russ.)

9. Zorina E.A. The stage of pre-trial appeal of decisions of the registration authority as an optional stage of state registration of legal entities. *Administrativnoe pravo i process = Administrative law and process*. 2015;(3):69–71. (In Russ.)

10. Zorina E.A. State registration of legal entities as a type of administrative-procedural proceedings. *Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina = Bulletin of the O.E. Kutafin University*. 2015;(8):245–249. (In Russ.)

11. Zasemkova O.F. Special administrative districts a year and a half later: features, results and development prospects. *Trudy Orenburgskogo instituta (filiala) Moskovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoy akademii = Works of the Orenburg Institute (branch) of the Moscow State Law Academy*. 2020;(1):15–23. (In Russ.)

12. Finogentova O.E., Belaya O.V., Kuskov D.A. Current issues of legal regulation of the Oktyabrsky Island special administrative region in the Kaliningrad region. *Pravo i ekonomika = Law and Economics*. 2020;(3):25–36. (In Russ.)

13. Morozova O.S., Berman A.I. New regulation of special administrative regions. *Zakon = Law*. 2022;(11):93–98. (In Russ.)
14. Tereshhenko L.K. State and municipal services: problems of law enforcement. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*. 2018;(10):101–110. (In Russ.)
15. Belova O.A. Provision of state and municipal services by multifunctional centers in the Russian Federation: problems and ways of improvement. *Vestnik ekonomicheskoy bezopasnosti = Bulletin of Economic Security*. 2021;(3):328–332. (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 address: gabov@igpran.ru,
ORCID: 0000-0003-3661-9174