

УДК 347.191

doi: 10.26907/2541-7738.2019.4.77-126

ЭВОЛЮЦИЯ РЕГИСТРАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ СОЗДАНИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В РОССИИ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ И ТЕНДЕНЦИИ

А.В. Габов

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва, 119019, Россия

Аннотация

В статье описаны этапы эволюции регистрационной системы создания юридических лиц в России.

Отмечается бессистемное нормотворчество, которое было характерно для начала создания данной системы и оказало влияние на последующее ее развитие, приведя к множественности актов, регулирующих деятельность субъектов по регистрации, и множественности регистрирующих органов. Начало формирования рассматриваемой системы относится к периоду радикальных экономических изменений конца 80-х годов XX в., переходный этап в ее становлении завершается в 1994 г. в связи с принятием части первой Гражданского кодекса Российской Федерации.

Особое внимание уделяется периоду, когда конфигурация регистрационной системы определялась в соответствии с либеральным подходом, предполагающим минимальные ограничения для создания юридического лица, формальный характер оснований для отказа, отсутствие предварительной проверки законности/достоверности сведений, включаемых в реестр. Будучи подвергнут резкой критике, данный подход сменился на противоположный: резко усилился предварительный контроль за созданием юридических лиц, доходящий до оценки самой целесообразности их создания.

Среди современных тенденций развития регистрационной системы выделены возросшая роль различного рода писем и разъяснений в регулировании отношений, а также активное использование информационных ресурсов.

Ключевые слова: Д.И. Мейер, юридические лица, государственная регистрация, ЕГРЮЛ, история

1. «...Юридическое лицо есть субъект права только по исключению и потому всегда нуждается в признании со стороны общественной власти», – отмечал в середине XIX в. Дмитрий Иванович Мейер [1, с. 121]. Рассматривая вопрос о юридической личности, он подчеркивал: «...Общим правилом... должно служить то положение, что юридическая личность возможна не иначе как по признанию общественной власти», поскольку такая личность «не имеет действительного бытия; это все-таки не то, что физическое лицо; человек по самой природе своей требует уже признания в себе личности» [1, с. 121].

Философско-правовая позиция Д.И. Мейера (как и ряда других исследователей), объяснявшего природу юридического лица на основе теории фикции,

впоследствии стала фундаментом для первого (общеимперского) нормативного объяснения юридического лица, данного в решении кассационного департамента Правительствующего Сената № 246 от 12 ноября и 10 декабря 1880 г. «По прошению мещанина Софония Ткачукова об отмене решения С.-Петербургской Судебной Палаты»: «Юридическое лицо есть субъект права, не подходящий под понятие физического лица. Юридические лица возникают искусственно, с разрешения надлежащей власти, для достижения известных целей» (РГКД, с. 1007) (см. также [2, с. 43]).

В приведенных формулировках подчеркивается значение публичной власти, государства для возникновения юридического лица и его прекращения: без государства юридическое лицо не существует.

Роль государства в вопросе создания нового субъекта права – юридического лица – может быть различной: от простого признания возможности самостоятельного возникновения юридического лица (минимальная роль; представлена явочным порядком (системой) создания юридического лица) до разрешительного подхода (системы), когда создание юридического лица требует предварительного согласия (разрешения) со стороны государства [3, с. 519–523].

В Российской Федерации к настоящему времени в результате продолжительной эволюции сложилась и принята регистрационная система создания юридических лиц. Эта система в соответствии с действующими нормативными положениями может быть кратко описана следующим образом: юридическое лицо считается созданным после завершения процедуры государственной регистрации и внесения информации о созданном субъекте права в единый информационный ресурс (реестр)¹.

Для функционирования такой системы право определяет процедуру регистрации (сроки, перечень предоставляемых документов, правила их заполнения и направления для регистрации, систему органов регистрации, полномочия таких органов, виды принимаемых ими решений, основания для отказа в регистрации и порядок обжалования их действий (бездействия) и решений и проч.), а также устанавливает нормы, обеспечивающие эффективность деятельности органов регистрации, достоверность сведений в реестрах, добросовестное поведение субъектов, вовлеченных в процедуру регистрации (ответственность различных видов). В такой системе по общему правилу исключается необходимость получения предварительного согласия (разрешения) публичной власти на создание юридического лица; создатели юридического лица обязываются, помимо осуществления собственно действий по созданию юридического лица (принятие решение о создании, проведение собрания учредителей и проч.), обратиться к органу, осуществляющему регистрацию; в свою очередь, указанный орган, действуя в рамках установленной процедуры регистрации, вправе и обязан принять в установленный срок определенные решения; он вправе принять решение

¹ Единственным исключением в настоящее время (с 2018 г.) является правовое положение международной компании в соответствии с Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 290-ФЗ «О международных компаниях» (СЗ РФ, 2018, № 32 (ч. 1), ст. 5083). Статьей 4 указанного закона определено, что после государственной регистрации международной компании «считается», что она «создана с даты регистрации (создания) иностранного юридического лица» (то есть формально государственная регистрация такой компании в России, осуществляемая в специальном порядке редомициляции (ст. 5 указанного закона), не влечет ее создания). Отметим, что такое регулирование несколько конфликтует с общими положениями ГК РФ.

об отказе в регистрации только по определенным основаниям, что исключают его усмотрение в части целесообразности создания.

Выбор в пользу регистрационной системы был не случаен, российское право пришло к нему в результате определенного развития, причем развития нелинейного, историю которого целесообразно рассмотреть подробно. Это тем более важно, что в настоящее время (после реформирования законодательства в 2015 г.) регистрационная система подвергается радикальным изменениям, в ней усиливается дисбаланс в пользу публичных интересов, что, несомненно, требует адекватной оценки.

2. В дореволюционном российском праве общих положений, которые бы определяли роль государства в учреждении, деятельности и прекращении товариществ (юридических лиц), не существовало. Нельзя с полной уверенностью сказать и то, что применялся какой-то единый подход (система) к созданию юридических лиц (говоря о «юридических лицах», надо еще делать оговорку, что для российского права того периода, как минимум до 1906 г., правильнее оперировать иными понятиями: «товарищество», «установление» [2, с. 42–55]), хотя анализ нормативных актов разных лет позволяет с определенной уверенностью утверждать: в большинстве случаев государство давало разрешение на возникновение товарищества (юридического лица), то есть преобладал разрешительный подход.

Разрешительный характер полномочий государственных органов формулировался по-разному. Например, в соответствии с манифестом Александра I от 1 января 1807 г. «О дарованных купечеству новых выгодах, отличиях, преимуществах и новых способах к распространению и усилению торговых предприятий» в отношении товарищества по участкам (то, что впоследствии будет именоваться акционерными компаниями, обществами) встречаем следующее положение: поскольку цель такого товарищества «служит важным видам Государственного хозяйства, то сего рода компания учреждается с нашего утверждения» (ПСЗРИ, № 22418). Впоследствии (после утверждения Положения о компаниях на акциях 1836 г.) соответствующее регулирование было значительно детализировано.

Статья 2141 Свода законов Российской империи (СЗРИ) содержала следующую формулировку: «Учреждение компании на акциях разрешается по усмотрению Правительства...». Для получения такого разрешения направлялись «просьбы о дозволении учредить компанию» (ст. 2189 СЗРИ). Пределы «усмотрения» государственного органа, который рассматривал проект устава с приложениями, были весьма значительны (ст. 2193 СЗРИ); в частности, принимались во внимание следующие соображения. Во-первых, соответствует ли проект общим законам и правилам, изложенным в отделении Свода законов о компаниях; здесь надо отметить, к примеру, общее положение ст. 2151 Свода законов: «Компании, коих предмет представляется явно несбыточным или противен законам нравственности, доброй вере в торговле и общественному порядку, или наконец соединен с важным ущербом государственным доходам, либо с вредом для промышленности, – вовсе к учреждению не допускаются». Во-вторых, в достаточной ли степени ограждаются проектом права и интересы желающих участвовать в компании. В-третьих, не нарушаются ли предполагаемыми в проекте особыми

условиями законные права третьего лица. Кроме того, в случае запроса особых преимуществ или исключительной привилегии принимались во внимание важность предприятия и польза от него для государства, значительность капиталов, необходимых для достижения цели (ст. 2194 СЗРИ).

Во многих случаях разрешительные полномочия государственных органов формулировались как «утверждение устава» (в частности, нормы об учреждении артелей трудовых, потребительских обществ, сельскохозяйственных обществ, ссудо-сберегательных товариществ).

Следует отметить, что среди российских ученых реализованный в законодательстве разрешительный подход критиковался. Отмечался его тормозящий эффект для развития экономики, указывалось на необходимость отхода от разрешительного (концессионного) порядка создания прежде акционерных компаний, кооперативов. При этом относительно набора элементов и даже названия нового порядка (или способа) единства не было (встречаются упоминания о явочном порядке (способе), нормативном порядке и проч.) [2, с. 47–67; 4, с. 127–128; 5, с. 12–17; 6, с. 33].

В основных государственных законах 1906 г. впервые сформулировано общее правило для возникновения юридических лиц: «условия образования обществ и союзов, порядок их действий, условия и порядок сообщения им прав юридического лица, равно как порядок закрытия обществ и союзов, определяются законом» (ст. 38 ОГЗ). Однако, как видно, конкретики это положение не содержало, из него только следовало, что должен быть специальный порядок создания юридического лица, обретения им правосубъектности. Важно отметить, что это положение до революции какого-то существенного развития не получило.

До революции предпринимались попытки введения торговой регистрации (торговой записи); проекты соответствующих законов были разработаны еще в конце XIX в. [7, с. 202], однако эти попытки не были завершены.

Отдельными учеными высказывались предложения относительно необходимости введения торговой регистрации. К примеру, А.И. Каминка писал о главной идее торговой записи: предавать гласности известные факты; ее основная задача, подчеркивал он, оповещение о фактах, представляющих особое значение не для отдельных лиц, а для всего делового оборота; без правильной постановки торговой регистрации, по его мнению, вся организация торгового оборота должна быть признана незаконченной, дефектной [7, с. 203, 208, 214]. Определенные идеи по развитию системы создания юридических лиц можно встретить в материалах к проекту Гражданского уложения. Там, в частности, высказывалась мысль о необходимости создания системы записей (сведений), сосредоточенных в одном месте, на которые могли бы полагаться участники оборота при оценке других участников: «возникновение частного юридического лица как самостоятельного субъекта гражданских прав затрагивает интересы большого круга лиц... <...> Желательно... чтобы в одном месте были сосредоточены как сведения, относящиеся к возникновению юридического лица, так и указания на произошедшие впоследствии перемены в его правах, организации и вообще его юридической природе» (ст. 22 ГУ). До Февральской революции соответствующие идеи реализации не нашли, зато уже к периоду деятельности Временного правительства относится попытка создания нормативных актов, регулирующих

регистрацию юридических лиц государством через окружные суды. Таковым явилось постановление Временного правительства от 21 июня 1917 г. «О регистрации товариществ, обществ и союзов» (СПВПК, с. 17–24). Указанный документ не предусматривал никаких предварительных процедур согласования учреждения кооперативного товарищества. Во введении к актам Временного правительства особо подчеркивалось, что согласно новому закону «для учреждения кооперативного товарищества разрешения правительственной власти не требуется» (СПВПК, с. III)².

Постановление Временного правительства от 21 июня 1917 г. предусматривало подачу в суд заявления, детально регламентируя соответствующую процедуру. Так, в месячный срок со дня поступления заявления должно было быть принято решение либо о включении в реестр товарищества, либо об отказе во включении. Отказ в регистрации мог последовать лишь в том случае, если устав не соответствовал требованиям действующих законов. Изменение и дополнение уставов осуществлялись по указанной процедуре их учреждения. Решение об отказе в регистрации могло быть обжаловано в вышестоящую инстанцию. В соответствии с документом в виде окружных судов создавалась система регистрации; в частности, для ведения реестров кооперативных товариществ при таких судах формировались регистрационные отделы; устанавливались разделы (содержание) реестра, обязательность заведения для каждого внесенного в реестр товарищества «особого дела»; определялся срок хранения материалов регистрации до их уничтожения (не ранее десяти лет).

В нормативных документах, принятых в период деятельности Временного правительства, очень четко прослеживается идея регистрации юридических лиц. Например, постановление Временного правительства от 20 марта 1917 г. «О кооперативных товариществах и их союзах» в п. 6 указывало, что такие товарищества признаются юридическими лицами со дня внесения в реестр (СПВПК, с. 4)³; постановление Временного правительства от 12 апреля 1917 г. «О собраниях и союзах» вводило норму (п. 6), согласно которой «порядок регистрации обществ и союзов имеет быть определен особым постановлением» (СУВПВ, с. 160).

В целом, анализируя документы Временного правительства в части регистрации, нельзя не отметить их продуманность, логичность, системность. По большому счету, в рамках указанных документов была создана вполне работоспособная и адекватная вызовам регистрационная система⁴, которая фиксировала факты создания, изменения и прекращения юридических лиц.

3. Для советской власти использование слова «регистрация» в нормативных актах стало делом привычным практически с момента ее установления,

² Абсолютное большинство исследователей кооперации подчеркивали отличие новых подходов от прежних. Приведем только одно мнение – А.А. Исаева: «Кооперация должна быть свободна в своем развитии от правительственной опеки и разрешений, чего не было при старом строе, когда не только при рождении кооператива накладывал на него свою руку полицейский, но и в течение всей его жизни, вызывая весьма часто преждевременную смерть его» [8, с. 17].

³ Хотя отдельные авторы отмечали, что в указанном документе имелась «несомненная путаница по вопросу о том, что регистрируется – устав или товарищество» [9, с. 65].

⁴ Интересно, что в комментариях к указанным документам о соответствующем порядке (отсутствие предварительного согласия, учреждение на основании свободного волеизъявления, регистрация на основании заявления) говорилось как о «явочном».

хотя нельзя не отметить, что этот период дал примеры очень разнообразных подходов к использованию механизма регистрации.

Этап с 1917 по 1922 г. можно охарактеризовать словами А.С. Лазариди⁵: наличие «большого количества разрозненных нормативно-правовых актов, регулировавших порядок образования и деятельности коммерческих организаций, которые не устанавливали единой, централизованной, упорядоченной системы их создания» [10, с. 17]. В отношении части этого периода – эпохи военного коммунизма – Д.И. Иваницкий указывал, что любая регистрация носила «характер административно-ведомственного учета», а ее главная функция «по преимуществу заключалась в удовлетворении осведомительных потребностей государства» [11, с. 5].

Для примера можно рассмотреть Декрет (Положение) Совета народных комиссаров РСФСР от 27 июля 1918 г. «О регистрации торговых и промышленных предприятий» (СД, с. 103–107). Он вводил обязательность регистрации за отдельными исключениями каждого торгового и промышленного предприятия в течение трех месяцев с момент опубликования этого документа с выдачей «регистрационного билета». Документом предусматривалось ведение⁶ «реестра торговых и промышленных предприятий» (с приложением формы листов соответствующего реестра). Совершенно очевидно, что речь здесь шла не о регистрации первичной, а о перерегистрации для целей сосредоточения сведений о капиталистических элементах в экономике. В последующем советское государство соответствующие цели выражало более ясно, используя в том числе понятие «перерегистрация». В качестве примера приведем декрет СНК РСФСР от 6 октября 1919 г. «О перерегистрации производственных артелей, промысловых кооперативов, товариществ, союзов и всякого рода кустарных объединений и о праве участия в них». В преамбуле этого документа отмечалось: «Вследствие того, что под видом производственных артелей, промысловых кооперативов, товариществ, союзов и всякого рода кустарных объединений за последнее время зарегистрированы некоторые явно эксплуататорские организации, назначается срочный пересмотр права на существование всех указанных объединений, зарегистрированных после 1 января 1918 г., и вводятся... правила, обязательные при регистрации вышеуказанных объединений» (СУРП, с. 669).

Ситуация значительно изменилась в 1922 г., после принятия Гражданского кодекса РСФСР (СУ РСФСР, 1922, № 71, ст. 904), когда в рамках экономики смешанного типа государство стало создавать общие правила для осуществления деятельности в различных сферах. Статья 14 ГК РСФСР 1922 г. устанавливала следующее общее правило: правоспособность юридического лица возникает с момента утверждения устава (положения), а в тех случаях, когда закон требует регистрации юридического лица, – с момента таковой регистрации. Статья 15 указывала, что частные учреждения с правами юридических лиц, как-то: больницы, музеи, ученые учреждения, публичные библиотеки и т. д. – могут быть учреждаемы только с разрешения соответственных органов власти. С особого разрешения правительства (примечание 1 к постановлению ВЦИК

⁵ Конец периода, к которому относится оценка А.С. Лазариди, определен этим автором как 1920 г.

⁶ Согласно п. 2 Декрета функция эта возлагалась на отдел внутренней торговли Народного комиссариата торговли и промышленности и соответствующие местные губернские отделы.

«О введении в действие Гражданского кодекса РСФСР») приобретали права юридического лица иностранные акционерные общества, товарищества. Регистрация имела значение не только для случая возникновения юридического лица, но и для существенного изменения юридической личности. Так, ст. 306 ГК РСФСР 1922 г. указывала (в части полного товарищества), что изменения в товарищеском договоре получают силу для третьих лиц, не осведомленных об этих изменениях, лишь при условии занесения их в торговый реестр и опубликования. Имела значение регистрация и для случая прекращения юридического лица: к примеру, в примечании к ст. 364 ГК РСФСР 1922 г. (в части акционерных обществ) указано, что прекращение общества регистрируется и опубликовывается тем же порядком, как и учреждение его.

Тем не менее какой-либо стройной линии в отношении регистрации Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. не выстраивал. Д.И. Иваницкий, анализируя положения данного документа, писал о том, что в нем были «лишь намечены» две идеи – «оформление юридических лиц и публичной достоверности» [11, с. 8]; относительно первой из них он отмечал: «По мысли Гражданского Кодекса, регистрация есть юридический акт, завершающий процесс становления юридического лица» [11, с. 6].

В последующем был принят ряд специальных актов, «многочисленных и разрозненных по содержанию» [12, с. 3], указывающих на необходимость регистрации различных юридических лиц (см. [11, с. 7–10])⁷.

Несколько актов были направлены на регулирование правового положения, создания и прекращения добровольных обществ и союзов; речь шла о регистрации их уставов, которая чаще всего относилась к компетенции органов внутренних дел. Следует отметить, что в отношении регистрации уставов таких организаций специально формулировались основания для отказа в ней. Приведем примеры.

- В положении об обществах и союзах, не преследующих целей извлечения прибыли, утвержденном постановлением ВЦИК, СНК РСФСР от 6 февраля 1928 г. (СУ РСФСР, 1928, № 22), основание для отказа формулировалось так: «В утверждении устава должно быть отказано, если цели или методы деятельности общества или союза противоречат законам Союза ССР или РСФСР. Не подлежат утверждению уставы обществ, угрожающих общественному спокойствию и безопасности, возбуждающих национальную рознь и вражду, ставящих целью изучение и развитие мистики (окультизма, спиритизма и т. п.), а также ставящих перед собой неясные или неопределенные цели. В утверждении устава может быть отказано также в том случае, когда общество или союз намечает цели, аналогичные целям уже утвержденного ранее объединения, действующего в том же районе».

- В соответствии с положением о добровольных обществах и союзах (объединениях, клубах, ассоциациях, федерациях), утвержденным постановлением ВЦИК, СНК РСФСР от 30 августа 1930 г. (СУ РСФСР, 1930, № 44), не подлежали утверждению уставы тех обществ и союзов (объединений, клубов, ассо-

⁷ К примеру, см. декрет СНК РСФСР от 2 января 1923 г. «Положение о порядке учреждения и регистрации комиссионных предприятий» (СУ РСФСР, 1923, № 2).

циаций, федераций), задачи и методы работы которых противоречили законам Союза ССР и РСФСР или общей политике Советской власти.

- В положении о добровольных обществах и союзах, утвержденном постановлением ВЦИК, СНК РСФСР от 10 июля 1932 г. (СУ РСФСР, 1932, № 74), компетентный государственный орган в месячный срок после поступления документов должен был решить вопрос о целесообразности организации данного общества (или союза), а также рассмотреть устав как со стороны соответствия целей данного общества (или союза) общим задачам данной отрасли социалистического строительства, так и со стороны соответствия проекта устава закону; кроме того, учитывался персональный состав учредителей общества с применением права отвода из него отдельных лиц.

В части создания иных организаций стоит отметить документы, которые были направлены на формирование торгового реестра.

В постановлении Совета труда и обороны РСФСР от 20 февраля 1923 г. «О регистрации товариществ полных и на вере» (СУ РСФСР, 1923, № 16, ст. 201) указывалось, что организации, не имеющие регистрации в торговом реестре, не пользуются правами юридического лица⁸. В этом документе не упоминалось о качествах, которыми должны обладать сведения, включенные (или включаемые) в реестр (достоверность и проч.), однако указывалось на последствия (уголовная ответственность) за сообщение неверных сведений для внесения в реестр.

20 октября 1925 г. появился первый общесоюзный документ – постановление СНК СССР «Об утверждении положения о торговой регистрации» (СЗ СССР, 1925, № 82, ст. 623)⁹, сменившийся постановлением с тем же названием от 31 августа 1927 г. (СЗ СССР, 1927, № 57, ст. 579)¹⁰.

В положении 1925 г. цель торговой регистрации определялась предельно ясно – «своевременное сосредоточение публично-достоверных сведений об организационном, правовом и имущественном положении юридических и физических лиц, занимающихся на территории Союза ССР торговой и промышленной деятельностью в виде промысла» (п. 2). Как видно, ни о каком приоритете публичных интересов (учет, фискальные функции) при таком формулировании цели торговой регистрации речь не шла. Субъектами, осуществляющими торговую регистрацию («органами торговой регистрации»), назывались государственные органы, регулирующие вопросы внутренней торговли (Народный комиссариат по внутренней торговле Союза ССР, народные комиссариаты по внутренней торговле союзных республик, местные органы регулирования внутренней торговли). Торговая регистрация разделялась на основную (при создании) и текущую (при внесении изменений); регистрации подлежало и прекращение деятельности.

В рассматриваемом акте был установлен специальный перечень лиц, для которых требуется торговая регистрация¹¹. Документ фиксировал, что право-

⁸ Е.Н. Данилова, комментируя данное правило применительно к полным товариществам, писала: «До регистрации полное товарищество не может выступать во вне как таковое и не имеет права пользоваться фирмой, так как вводит в заблуждение третьих лиц» [13, с. 107].

⁹ О применении этого документа также см. [14].

¹⁰ О применении этого документа также см. [15, 16].

¹¹ А именно: 1) государственные промышленные предприятия, действующие на началах коммерческого расчета (тресты); 2) государственные синдикаты; 3) прочие государственные торговые предприятия, действующие на началах коммерческого расчета; 4) акционерные общества (паевые товарищества); 5) товарищества

способность юридических лиц, подлежащих торговой регистрации, возникает с момента такой регистрации, если иное не установлено в специальных законах, на основании которых эти лица учреждены (п. 3). Следует отметить, что торговая регистрация была ориентирована на регистрацию не юридических лиц, а всех тех лиц, которые осуществляли экономическую деятельность в том значении, в каком она понималась в указанном документе («торговая и промышленная деятельность в виде промысла»).

Положение о торговой регистрации 1925 г. подробно останавливалось на качестве сведений, составлявших торговый реестр, и на мерах, обеспечивающих соответствующее качество. Во-первых, говорилось об открытости сведений, составляющих реестр. Во-вторых, указывалось, что сведения, занесенные в торговый реестр и опубликованные, признаются известными третьим лицам; зарегистрированные лица в своих возражениях против третьих лиц, опирающихся на происшедшие изменения в данных, занесенных в торговый реестр, не могут ссылаться на невнесение этих изменений в торговый реестр и неопубликование их; третьи лица не могут ссылаться на невнесение изменений в торговый реестр, поскольку они были или должны были быть осведомлены о происшедших изменениях (п. 9). В-третьих, для целей достоверности сведений обозначалась ответственность за внесение заведомо ложных сведений при регистрации (п. 25).

Отказ в регистрации, согласно положению 1925 г., мог последовать «лишь на точном основании закона или изданных в его развитие инструкций» (п. 28); при этом «на отказ в регистрации, на медленность производства регистрации, внесение органами регистрации по своему почину... неправильных изменений в записи торгового реестра, а равно на другие нарушения органами торговой регистрации настоящего Положения» могла быть принесена жалоба; дело рассматривалось в административном (внесудебном порядке) (п. 29).

Интересны оценки, данные исследователями того периода нормам о регистрации вообще, торговой регистрации, значении сведений в реестре.

В.Н. Шретер, оценивая институт регистрации, отмечал: «Регистрация организационно является совершенно необходимым моментом при появлении нового юридического лица в торговом обороте, ибо поскольку юридическое лицо является фигурой, естественной природой не данной, фигурой, конструируемой искусственно и условно, постольку для осведомления торгового оборота должен существовать определенный момент, с которого юридическое лицо должно считаться возникающим. В этом отношении роль регистрации, дающей минимально необходимые сведения о таком лице, является жизненной необходимостью» [17, с. 43].

В. Шимчак, указывая на опасность существования для казны так называемых «безуставных госпредприятий», которые, как он писал, вроде бы и выступают в обороте, но юридически не существуют, констатировал, что «устав

с ограниченной ответственностью; 6) товарищества полные; 7) товарищества на вере; 8) кооперативные организации; 9) торговые отделы, бюро, конторы и всякого иного наименования торговые и промышленные предприятия, состоящие при разного рода общественных, профессиональных и тому подобных организациях, не преследующих цели извлечения прибыли; 10) физические лица, выбирающие патенты не ниже IV разряда на торговые и промышленные предприятия; 11) владельцы иностранных предприятий (юридические и физические лица), получившие в установленном порядке разрешение на производство торговых операций на территории Союза ССР; 12) филиалы предприятий (в установленных настоящим положением случаях) (п. 10).

и регистрация – это не голая юридическая формула, но требование закона и жизни» [18, с. 338].

Другие исследователи шли гораздо дальше. Например, И. Жагилев, анализируя правовые аспекты ведения «торгового реестра» в УССР (соответствующие нормы были введены в УССР в 1924 г.), писал о нем как о «центральном справочнике, откуда возможно будет черпать все необходимые сведения», причем сведения, на которые можно сослаться «как на материал, имеющий определенную юридическую силу», как об «официальном материале, отражающем действительное положение существующих акционерных о-в (паевых т-в)» [19].

И.В. Егиазаров, комментируя положение 1925 г., замечал: «Торговая регистрация предоставит всем участникам оборота широкую возможность проверять по данным открытого для всех торгового реестра характер, сущность и экономическую основу своих предполагаемых контрагентов... ибо в настоящее время... докопаться до существа многих организаций, выступающих в обороте и выяснить, что же они из себя в конце концов представляют... является делом далеко не легким» [20, с. 177].

В схожей логике рассуждал Д.И. Иваницкий, указывавший, что торговая регистрация «обеспечивает торговому обороту необходимую четкость и определенность», называвший институт торговой регистрации «важным фактором гигиены торгового оборота» [11, с. 11]. Понятие «публичная достоверность реестровых сведений» он раскрывал через «принцип положительной достоверности» и «принцип отрицательной достоверности»; первый состоит в том, что сведения, внесенные в реестр, признаются известными третьим лицами; второй описывается формулой: «то, что не зарегистрировано – не существует» [11, с. 99–103].

В.Ю. Вольф, оценивая советские акты о торговой регистрации, отмечал значение «торгового реестра»: «...Широкие круги участников торгово-промышленного оборота в высшей степени заинтересованы в том, чтобы иметь возможность во всякое время получить точные справки о правовом и экономическом положении участвующих в обороте предпринимателей и принадлежащих им предприятий. Чем сложнее оборот, тем теснее переплетаются между собой связующие отдельных участников оборота деловые отношения, тем эта потребность всё больше возрастает. Идя ей навстречу, большая часть современных законодательств предусматривает ведение особого торгового реестра... Сведения, внесенные в торговый реестр и опубликованные в установленном порядке, пользуются публичной достоверностью в том смысле, что зарегистрированные лица не могут ссылаться на то, что внесенные в реестр сведения неправильные. Но, с другой стороны, и третьи лица не могут отговариваться неведением тех сведений, которые занесены в торговый реестр и надлежащим образом опубликованы. Таким образом всякий участник торгово-промышленного оборота получает возможность твердо положиться на регистрационные записи. Но и самый участник в торгово-промышленном обороте вынужден следить за реестровыми записями» [21, с. 56].

Из приведенных мнений хорошо видно, насколько продвинулось понимание целей регистрации юридических лиц и ведения реестра. По существу, торговая регистрация представляла собой попытку создать единый реестр сведений, которым могли бы безоговорочно доверять участники оборота и которые

имели бы значение для государства. В институте торговой регистрации, как думается, был найден баланс между частными и публичными интересами в рамках смешанной экономики периода 20-х годов XX в.

Однако создание системы торговой регистрации не было завершено.

Во-первых, такая регистрация не охватывала все юридические лица. Говоря иначе, реестр не учитывал всю реальную информацию о юридических лицах, действующих в стране. Так, нормативные акты прямо указывали на то, что для некоторых видов юридических лиц ведутся свои реестры (такая ситуация была характерна для артелей трудовых, к примеру [22]). Были дискуссии и о том, насколько она вообще должна их охватывать и надо ли считать обязательным в качестве момента возникновения юридического лица момент внесения сведений в такой реестр (регистрации). Об этом писал Х. Бахчисарайцев в отношении государственных предприятий: «Надо признать, что торговая регистрация имеет особо важное... значение в тех странах, где самое учреждение предприятий, долженствующих затем стать юридическими лицами, происходит в явочном порядке. В наших условиях эта значимость регистрации непосредственно выявляется, скажем, в отношении товариществ полных и на вере. Что же касается госпредприятий на хозяйственном или коммерческом расчете, то надо принять во внимание действующий у нас порядок учреждения и утверждения их в качестве самостоятельных субъектов права. Факт надлежащего утверждения устава госпредприятия сам по себе уже фиксирует (притом от имени органов власти высших, чем органы регистрирующие) определенные “публично-достоверные сведения об организационном, правовом и имущественном положении” этого предприятия. Таким образом, отнесение начала правоспособности госпредприятия к моменту утверждения его устава не нарушило бы интересов оборота и нынешнему фактическому признанию “субъектности” незарегистрированных, но имеющих надлежаще утвержденный устав, предприятий казалось бы возможным предпослать соответственное нормативное признание их в качестве юрид. лиц» [23, с. 386].

Во-вторых, в результате изменения экономической политики необходимость в ведении торгового реестра практически отпала¹². В 1931 г. постановлением СНК СССР от 9 февраля 1931 г. «Об утверждении положения о государственной регистрации предприятий, организаций и лиц, участвующих в хозяйственном обороте» (СЗ СССР, 1931, № 8, ст. 98) торговая регистрация была отменена и введена государственная регистрация.

Целью государственной регистрации был заявлен «учет предприятий, организаций и лиц, занимающихся на территории Союза ССР оперативно-хозяйственной деятельностью» (п. 1). Документ предусматривал государственную регистрацию не только и даже не столько юридических лиц, сколько всех тех лиц,

¹² Здесь некоторые авторы указывают на «огосударствление экономики» как на причину этого. Так, Р.С. Бевзенко отмечает, что «развитие представлений о торговой регистрации в России остановилось в связи с полным огосударствлением экономики и отсутствием какой-либо потребности в наличии системы раскрытия неограниченному кругу третьих лиц информации о юридических лицах» [24, с. 73]. Следует, однако, заметить, что, когда торговая регистрация заменялась в 1931 г. регистрацией государственной, ни о каком тотальном огосударствлении не было и речи. Напротив, сектор кооперативный, в том числе кооперации промысловой, играл весьма заметную роль в экономике.

которые занимались экономической деятельностью¹³. Правоспособность юридических лиц по общему правилу возникала с момента государственной регистрации, если иное не было установлено в специальных законах. Органами государственной регистрации назначались финансовые органы: Народный комиссариат финансов Союза ССР, народные комиссариаты финансов союзных республик, местные органы народных комиссариатов финансов союзных республик согласно законодательству союзных республик. Следует отметить, что хотя рассматриваемое положение было посвящено государственной регистрации, но словосочетания «государственный реестр» не содержало; в нем использовалось слово «реестр»; о качествах сведений (публичная достоверность и проч.), которые такой реестр содержит, в документе не говорилось.

Соответствующую тенденцию продолжило и положение о государственной регистрации государственных, кооперативных, общественных хозяйственных организаций и предприятий, утвержденное постановлением СНК СССР от 16 апреля 1940 г. № 533 (СЗ СССР, 1940, № 15, ст. 363).

Целью государственной регистрации в этом документе был заявлен «учет организаций и предприятий социалистического хозяйства, пользующихся правами юридического лица, и их филиалов, а также контроль за законностью возникновения, реорганизации и прекращения деятельности этих организаций и предприятий» (п. 1). Положение предусматривало перечень организаций, подлежащих и не подлежащих государственной регистрации (п. 3 и 4) (см. также [25, с. 48]). Субъекты, на которые возлагалось осуществление государственной регистрации, не изменились, ими остались финансовые органы (Народный комиссариат финансов Союза ССР, народные комиссариаты финансов союзных и автономных республик, краевые, областные, городские, окружные и районные финансовые отделы).

Положение 1940 г. ввело понятие «государственный реестр». Регистрация, согласно инструкции Наркомфина СССР от 6 августа 1940 г. № 581/92 «О государственной регистрации государственных, кооперативных и общественных хозяйственных организаций и предприятий» (СППИ, 1940, № 15–16) заключалась «в открытии для регистрируемой организации или предприятия отдельного листа в государственном реестре и занесении в него сведений» (п. 33 инструкции). Регистрация при создании называлась основной; помимо этого, был предусмотрен институт текущей регистрации («при изменении или дополнении устава зарегистрированной организации (предприятия), изменении ее наименования или местонахождения, а также при переходе предприятия от одного учреждения к другому того же (союзного, республиканского, краевого или областного) подчинения» (п. 36 инструкции)); государственная регистрация осуществлялась также при прекращении организации. Государственные, кооперативные и обще-

¹³ Согласно п. 2 документа государственной регистрации подлежали: 1) государственные объединения и предприятия, пользующиеся правами юридического лица, независимо от их организационной формы; 2) кооперативные организации всех видов; 3) акционерные общества, товарищества с ограниченной ответственностью, полные и на вере; 4) торговые и промышленные предприятия, торговые отделы, бюро, конторы и т. п., состоящие при разного рода общественных, в том числе и профсоюзных, организациях; 5) концессионные предприятия, а также владельцы иностранных предприятий (юридические лица и отдельные граждане), допущенные к торговой, промышленной или технико-консультационной деятельности на территории Союза ССР; 6) отдельные категории граждан, занимающихся в виде промысла торговой или промышленной деятельностью; 7) филиалы, то есть представительства, отделения, конторы, агентства вышеперечисленных предприятий и организаций, при условии, если этим филиалам предоставлено право совершать самостоятельно торговые операции.

ственные организации не имели права заключать какие бы то ни было договоры с организациями, предприятиями, подлежащими государственной регистрации, до момента регистрации; до этого момента запрещалось и открытие счетов (п. 2 инструкции).

В 1956 г. государственная регистрация юридических лиц была отменена постановлением Совета Министров СССР от 20 октября № 1436 «Об отмене государственной регистрации государственных, кооперативных и общественных хозяйственных организаций и предприятий» (СП СССР, 1957, № 2, ст. 14).

Принятый позднее, в 1964 г., Гражданский кодекс РСФСР закрепил новый подход к фиксации создания, изменения и прекращения юридических лиц (Ведомости ВС РСФСР, 1964, № 24, ст. 407). Статья 26 этого документа указывает, что правоспособность юридического лица возникает с момента утверждения его устава или положения, а в случаях, когда оно должно действовать на основании общего положения об организациях данного вида, – с момента издания компетентным органом постановления о его образовании. Таким образом, общее правило ничего о государственной (или иной) регистрации не говорило. При этом было закреплено и специальное правило: если устав подлежит регистрации, правоспособность юридического лица возникает в момент регистрации. Обратим внимание на то, что кодекс не упоминал о регистрации самого лица, а указывал на необходимость регистрации его устава. Основные положения кодекса закрепил документ, принятый в его развитие, а именно положение о порядке создания, реорганизации и ликвидации предприятий, объединений, организаций и учреждений, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 2 сентября 1982 г. № 816 (СП СССР, 1982, № 25, ст. 130).

Говоря о тенденциях развития законодательства в части регистрации юридических лиц в период с 1917 до конца 1980-х гг., следует отметить следующее:

– развитие системы регистрации юридических лиц было востребовано только при смешанной экономике; «государственная регистрация» представляла собой, по существу, переходный этап к отказу от регистрации вообще как ненужного в плановой экономике института;

– право не создало одной модели регистрации, ей подлежало то само лицо, то его устав; ни нормативные акты, ни разъяснения по порядку их применения (см. [22, 26–36] и др.) единства в подходах здесь не имели;

– не получила развития система ведения реестров в силу вышеназванных причин.

В результате к началу радикальных экономических изменений в конце 80-х годов XX в. отечественное право подошло без какой-либо разработанной системы регистрации юридических лиц и какой-либо доктрины в этой сфере. А.Л. Маковский, анализируя проблемы законотворчества в части юридических лиц в конце 80-х – начале 90-х годов XX в., справедливо отмечал, что в их основе были «утрата законодательного опыта в этой области» и «отсутствие необходимых знаний у составителей законопроектов и законодателей» [37, с. 292–293]. В полной мере эти характеристики относятся и к вопросам, исследуемым в настоящей работе.

4. В период указанных изменений в системе экономических отношений появляются новые субъекты, в том числе негосударственные. Для фиксации возникновения, изменения и прекращения их правоспособности требовались иные

институты, нежели в плановой экономике. Изменения происходили и в сфере политической; здесь также начинают возникать новые субъекты – общественные организации и объединения, для которых регулирования, сложившегося в начале 30-х годов, было явно недостаточно¹⁴.

Если еще в Законе СССР от 30 июня 1987 г. № 7284-ХІ «О государственном предприятии (объединении)» (Ведомости ВС СССР, 1987, № 26, ст. 385) вопросы регистрации не отражены вовсе (вопросы создания здесь отнесены на уровень подзаконного регулирования), то уже в Законе СССР от 26 мая 1988 г. № 8998-ХІ «О кооперации в СССР» (Ведомости ВС СССР, 1988, № 22, ст. 355) появляется указание на необходимость государственной регистрации кооперативов, а также норма о том, что кооператив считается созданным с момента государственной регистрации (ст. 11). Это положение будет воспроизводиться впоследствии в большинстве нормативных актов, регулирующих правовое положение юридических лиц различных форм («предприятий») до принятия Гражданского кодекса РФ 1994 г.¹⁵

Впрочем, указанный подход не был единственным – ряд нормативных актов устанавливал необходимость «регистрации уставов» (в отношении общественных объединений¹⁶, банков¹⁷). Здесь явно сказывались, во-первых, советский опыт, где не было единства и одни акты указывали на регистрацию лица, а другие – устава, во-вторых, отсутствие системности в подходе.

Переход к регистрационной системе был закреплен в ст. 13 Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик, утвержденных ВС СССР 31 мая 1991 г. № 2211-1 (Ведомости ВС СССР, 1991, № 26, ст. 733): юридическое лицо подлежит государственной регистрации и считается созданным с момента его государственной регистрации. То, что государство переходило именно к такой системе, очень четко показывают формулировки различных законов, направленные на исключение целесообразности (усмотрения) при создании юридических лиц, которые появились в те годы¹⁸ (в некоторых законах, кстати, соответ-

¹⁴ Анализ развития регистрационной системы в этот период также см. в нашей более ранней работе [38].

¹⁵ См., например:

– ст. 16 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об аренде, утвержденных ВС СССР 23 ноября 1989 г. № 810-1;

– ст. 5 Закона СССР от 4 июня 1990 г. № 1529-1 «О предприятиях в СССР»;

– ст. 33 Закона РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности»;

– п. 9 Положения об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью, утвержденного постановлением Совмина СССР от 19 июня 1990 г. № 590;

– п. 5 постановления Совмина СССР от 8 августа 1990 г. № 790 «О мерах по созданию и развитию малых предприятий»;

– п. 4 Положения об акционерных обществах, утвержденного постановлением Совмина РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 601.

¹⁶ См. Закон СССР от 9 октября 1990 г. № 1708-1 «Об общественных объединениях» (ст. 11). Тенденцию продолжило постановление ВС РСФСР от 18 декабря 1991 г. № 2057-1 «О регистрации общественных объединений в РСФСР и регистрационном сборе», где говорилось о «регистрации уставных документов».

¹⁷ См. ст. 23 Закона РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 394-1 «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» и ст. 15 Закона РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности в РСФСР».

¹⁸ В частности:

– Закон СССР от 26 мая 1988 г. № 8998-ХІ «О кооперации в СССР» (ст. 11): «Отказ в регистрации кооператива по мотивам нецелесообразности не допускается»;

– Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности» (ст. 20): «В РСФСР гарантируется... недопущение отказа в регистрации предприятия по мотивам нецелесообразности»;

ствующие формулировки сохраняются и в настоящее время). В качестве общего правила это положение нашло отражение и в ст. 13 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1991 г.: «Отказ в регистрации по мотивам нецелесообразности создания юридического лица не допускается».

Необходимость государственной регистрации юридического лица автоматически требовала определения системы органов, ее осуществляющих, основ процедуры такой регистрации, полномочий регистрирующих органов, прав и обязанностей заявителей, правил формирования информационных ресурсов (реестров) и прочих элементов, необходимых для формирования регистрационной системы.

В качестве основной характеристики складывающегося регулирования отметим его фрагментарный характер. Отсутствовал общий акт, регулировавший государственную регистрацию и определявший все необходимые элементы формирующейся регистрационной системы.

Многие нормативные акты, устанавливавшие правовое положение организации определенного вида или заключавшие в себе соответствующие нормы (как, к примеру, основы законодательства об аренде), содержали собственный корпус положений о государственной регистрации соответствующей организации, хотя и различного объема. Статья 13 Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик, которая формально должна была содержать минимальные требования в части регистрации (своего рода конституцию формирующейся регистрационной системы), в реальности не решала проблем, поскольку в части порядка регистрации делала отсылку даже не к одному законодательному акту, а к «законодательным актам», видимо подразумевая законы союзных республик. В части РСФСР таких актов к тому времени уже было несколько.

Большой проблемой стала система регистрирующих органов. Здесь сразу обозначились две тенденции, которые впоследствии скажутся и на развитии российского законодательства.

Во-первых, множественность органов регистрации:

– для многих юридических лиц (кооперативов, арендных предприятий, малых предприятий, акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью по союзному документу) регистрирующий орган был определен как исполнительный комитет районного, городского, районного в городе Совета народных депутатов¹⁹;

– акционерные общества по российскому нормативному акту²⁰ подлежали регистрации в Министерстве финансов РСФСР;

– Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности» (ст. 34) устанавливал общее правило для предприятий, согласно которому государственная регистрация предприятия, независимо от его организационно-правовой формы, осуществлялась районным,

– Постановление Совмина СССР от 8 августа 1990 г. № 790 «О мерах по созданию и развитию малых предприятий» (п. 5): «Отказ в государственной регистрации малого предприятия по мотивам нецелесообразности его создания не допускается».

¹⁹ См. ст. 11 Закона СССР от 26 мая 1988 г. № 8998-XI «О кооперации в СССР», п. 5 постановления Совмина СССР от 8 августа 1990 г. № 790 «О мерах по созданию и развитию малых предприятий», п. 9 Положения об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью, утвержденного постановлением Совмина СССР от 19 июня 1990 г. № 590.

²⁰ См. п. 15 Положения об акционерных обществах, утвержденного постановлением Совмина РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 601.

городским, районным в городе Советом народных депутатов по месту учреждения предприятия;

– уставы общественных объединений регистрировались в зависимости от ситуации Министерством юстиции СССР, органом юстиции республики в составе СССР, а также государственными органами, на которые функция регистрации возложена законодательными актами союзных и автономных республик;

– уставы банков регистрировал Банк России²¹;

– государственную регистрацию предприятий с иностранными инвестициями осуществляли Министерство финансов РСФСР или иной уполномоченный на то государственный орган²².

Некоторые акты предусматривали возможность регионального нормотворчества в части определения органов регистрации²³.

В таком построении системы регистрирующих органов изначально отсутствовали как единые принципы (подходы), так и общая практика регистрации. Не способствовала такая архитектура регистрирующих органов ни защите прав частных лиц, ни обеспечению публичных интересов, она препятствовала формированию единого информационного ресурса сведений о созданных юридических лицах.

Попытка создать общее правило была предпринята в ст. 13 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1991 г., где указывалось, что юридическое лицо подлежит государственной регистрации в органах юстиции. Однако, что это были за органы, в реальности понять было невозможно, тем более что Основы носили рамочный характер и республиканские акты могли запросто поменять соответствующее регулирование.

Во-вторых, была заложена основа для разделения органов, регистрирующих общественные объединения²⁴, органов, осуществляющих регистрацию банков²⁵, и органов, осуществляющих регистрацию всех остальных юридических лиц. Впоследствии это функциональное разделение вполне определенно оформится в российском законодательстве вплоть до настоящего времени.

В законодательстве отсутствовала процедура регистрации и четкое описание полномочий регистрирующих органов. Разные акты содержали различные сроки регистрации, различные списки документов; не было ясного перечня решений, которые вправе принять регистрирующий орган. Отдельные акты предполагали возможность неограниченного регионального законотворчества в части определения порядка государственной регистрации²⁶.

²¹ См. ст. 23 Закона РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 394-1 «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» и ст. 15 Закона РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности в РСФСР».

²² См. ст. 16 Закона РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1545-1 «Об иностранных инвестициях в РСФСР».

²³ К примеру, ст. 6 Закона СССР от 4 июня 1990 г. № 1529-1 «О предприятиях в СССР» указывала, что государственная регистрация предприятия осуществляется в исполнительном комитете районного, городского, районного в городе Совета народных депутатов по месту нахождения предприятия, *если иное не предусмотрено законодательными актами Союза ССР, союзных и автономных республик*.

²⁴ См. Закон СССР от 9 октября 1990 г. № 1708-1 «Об общественных объединениях» (ст. 11), постановление ВС РСФСР от 18 декабря 1991 г. № 2057-1 «О регистрации общественных объединений в РСФСР и регистрационном сборе».

²⁵ См. Закон СССР от 11 декабря 1990 г. № 1828-1 «О Государственном банке СССР» (ст. 28), Закон РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 394-1 «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» (ст. 23), Закон РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности в РСФСР» (ст. 15).

²⁶ Например, в ст. 11 Закона СССР от 9 октября 1990 г. № 1708-1 «Об общественных объединениях» устанавливалось, что порядок и сроки регистрации уставов отдельных общественных объединений могут определяться законодательными актами союзных и автономных республик.

Отсутствовало адекватное описание оснований для отказа в государственной регистрации. Формулировка, чаще всего с небольшими стилистическими отличиями содержащаяся в различных нормативных актах, – «отказ в государственной регистрации возможен в случае нарушения установленного порядка создания (образования) предприятия, а также несоответствия учредительных документов требованиям законодательства»²⁷ – была настолько же либеральной, насколько и неопределенной; в ней была заложена высокая степень усмотрения (в части уставов) и большой коррупционный потенциал.

Эффективность формирующейся регистрационной системы снижало и отсутствие развернутых положений о ведении реестра. В различных нормативных актах, принимаемых с 1990 г., мы встречаем слово «реестр», а также словосочетания «данные государственной регистрации» или «сведения, содержащиеся в реестре». Однако мы не находим ни единства в части используемых понятий, ни ясного объяснения, для чего реестр ведется. Приведем примеры.

- В ст. 6 Закона СССР от 4 июня 1990 г. № 1529-1 «О предприятиях в СССР» (Ведомости СНД СССР и ВС СССР, 1990, № 25, ст. 460) указывалось на «единый государственный реестр», в который включались «данные государственной регистрации», сообщенные «в Министерство финансов СССР»; иных положений (о составе данных, о порядке их внесения в реестр, о порядке ведения реестра и доступа к нему) документ не содержал.

- В п. 6 постановления Совмина СССР от 19 июня 1990 г. № 590 «Об утверждении Положения об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью и Положения о ценных бумагах» (СП СССР, 1990, № 15, ст. 82) использовалось понятие «государственный реестр акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью»; такой реестр должен был вестись Министерством финансов СССР. При этом п. 9 самого Положения об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью уже содержал понятие «единый государственный реестр». В этот реестр подлежали включению, согласно п. 12 указанного Положения, сведения о виде общества, предмете, целях и сроках его деятельности, составе участников (учредителей), фирменном наименовании, месте нахождения общества и его филиалов и размере уставного фонда; такие сведения могли быть предоставлены любому заинтересованному лицу; в соответствии с п. 13 общество обязывалось незамедлительно сообщать органу, произведшему регистрацию, о происшедших изменениях в учредительных документах для внесения необходимых изменений в реестр. Порядок ведения Единого государственного реестра акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью был утвержден Минфином СССР и Минюстом СССР и сообщен письмом Минфина СССР от 22 августа 1990 г. № 106 «О порядке ведения Единого государственного реестра акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью». Этот документ содержал приложение «Сведения о регистрации акционерного общества и общества с ограниченной ответственностью»; в нем отмечается, что сведения заносятся в указанный реестр после

²⁷ См. п. 5 постановления Совмина СССР от 8 августа 1990 г. № 790 «О мерах по созданию и развитию малых предприятий», ст. 34 Закона РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности», ст. 13 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1991 г. и др.

проверки правильности и полноты заполнения, а при неправильном оформлении возвращаются для переоформления.

- Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности» (Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, № 30, ст. 418) содержал указание на «государственный реестр», в который сообщались «данные государственной регистрации» органом (советом), зарегистрировавшим предприятие (ст. 34); документ предписывал также обязанность публикации сообщения в местной печати и обязанность учредителя предприятия сообщать об изменении учредительных документов и организационно-правовой формы.

- Постановление Совмина РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 601 «Об утверждении Положения об акционерных обществах» (СП РСФСР, 1991, № 6, ст. 92) указывало на «государственный реестр акционерных обществ», ведение которого было возложено на Министерство финансов РСФСР (п. 5); п. 34 Положения устанавливал обязанность сообщать в указанный орган об изменениях в течение 15 дней со дня принятия соответствующего изменения.

- Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик (ст. 13), содержали указание на «открытые для всеобщего ознакомления» «единый общесоюзный реестр юридических лиц» и «республиканские реестры»; в них подлежали включению «данные государственной регистрации».

Отдельно следует упомянуть законодательство о банках и об общественных объединениях. Первое предусматривало ведение отдельного реестра банков, а второе возлагало ведение реестров на органы, осуществляющие регистрацию уставов общественных объединений; поскольку таковых было множество, то и реестров было множество.

Ни один из рассмотренных документов не содержал указаний о значении «реестров» (как бы они ни назывались) и сведений (данных), содержащихся в них, соответствии таких данных фактическим обстоятельствам; отсутствовали и слова «достоверные» или «недостоверные» в отношении сведений (данных), вносимых или находящихся в указанных «реестрах».

В период до принятия ГК РФ 1994 г. следует выделить два документа, которые заложили тенденцию создания общих правил в части регистрации и формирования единого информационного массива данных о зарегистрированных юридических лицах: Положение о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности, утвержденное Указом Президента РФ от 8 июля 1994 г. № 1482 «Об упорядочении государственной регистрации предприятий и предпринимателей на территории Российской Федерации» (СЗ РФ, 1994, № 11, ст. 1194), и Положение о порядке ведения Государственного реестра предприятий, утвержденное Государственной налоговой службой РФ 12 апреля 1993 г. № ЮУ-4-12/65Н (БНАМВ, 1993, № 8).

Положение о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности, согласно утвердившему его указу, распространялось не на все юридические лица (исключались предприятия с иностранными инвестициями, общественные объединения, некоммерческие организации, не предполагавшие согласно уставу заниматься предпринимательской деятельностью, кредитные организации, юридические лица, создававшиеся в процессе прива-

тизации). Но всё же это была попытка создать первый единый документ, регулирующий вопросы государственной регистрации на территории России.

Рассматриваемое положение предусматривало единый перечень документов, предоставляемых для государственной регистрации, порядок действий заявителя и регистрирующего органа. Существенно изменились основания для отказа в государственной регистрации: теперь он допускался только в случаях несоответствия состава представленных документов и состава содержащихся в них сведений требованиям самого положения. Появилось понятие «недостовверные сведения», а также были установлены последствия выявления таких сведений. Существенным недостатком документа стало отсутствие развернутых положений о реестре. Положение и утверждающий его указ вообще содержали здесь довольно странные нормы. Так, в тексте указа (п. 4) давалось поручение Правительству Российской Федерации внести изменения в действующий порядок ведения «единого государственного реестра субъектов предпринимательской деятельности» (такого просто не было), а в тексте утвержденного им Положения говорилось о «государственном реестре» (п. 15), в который подлежали включению «данные о государственной регистрации». Поскольку в п. 15 речь шла о налоговом органе²⁸, то было понятно, что документ, по существу, делал отсылку в части реестра к Положению о порядке ведения Государственного реестра предприятий, утвержденному Государственной налоговой службой РФ 12 апреля 1993 г. № ЮУ-4-12/65Н.

Положение о порядке ведения Государственного реестра предприятий давало определение реестра как списков, содержащих сведения о действующих, вновь созданных, реорганизованных и ликвидированных предприятиях, независимо от их организационно-правовой формы, формы собственности и видов деятельности, расположенных на территории Российской Федерации²⁹. Внесение записи в реестр не носило конститутивного характера: юридическое лицо уже было зарегистрировано, создано³⁰; в то же время осуществлять деятельность без налоговой регистрации оно не могло, а потому внесение в реестр имело значение для возможности осуществления юридическим лицом своих прав и исполнения обязанностей.

Подводя итоги анализа нормативных актов, изданных с 1988 г. и до принятия ГК РФ 1994 г., направленных на регулирование государственной регистрации, следует отметить такие важные моменты:

– в этот период начато формирование регистрационной системы создания юридических лиц в Российской Федерации;

²⁸ Именно на этот орган, в соответствии с Положением о Государственной налоговой службе Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 31 декабря 1991 г. № 340, было возложено ведение Государственного реестра предприятий, а также предоставлено ему право утвердить порядок ведения такого реестра.

²⁹ Пункт 6 документа указывал, что сведения о предприятии представляют собой основные характеристики предприятия, составленные на основании его учредительных документов, сведений о его государственной регистрации, а также его классификационных признаков, сформированных в соответствии с общесоюзными классификаторами технико-экономической информации до введения соответствующих общероссийских классификаторов.

³⁰ См., например, п. 8 Положения о порядке ведения Государственного реестра предприятий, в соответствии с которым предприятие было обязано в срок до 10 дней после государственной регистрации встать на налоговый учет в государственную налоговую инспекцию по месту своего нахождения.

– политико-правовые установки на создание именно такой системы и ее конфигурации отсутствовали; можно говорить о вынужденном характере формирования регистрационной системы, поскольку только она могла обеспечить в переходный период реализацию инициативы по учреждению новых участников экономических и политических отношений при сохранении возможности государства в принципе понимать, кто является новым участником (хотя бы учесть его);

– стихийное складывание регистрационной системы привело к тому, что отсутствовали общие подходы к формированию нормативных положений, отдельных институтов, наблюдалась множественность как в регулирующих актах, так и в устанавливаемых ими процедурах;

– полностью отсутствовало понимание значения и роли информационных ресурсов, образуемых в результате регистрации; реестр воспринимался скорее как отражение факта регистрации, ни о каком качестве сведений, находящихся в нем, речь не шла; внесение записи в реестр не носило конститутивного характера; несмотря на появление в некоторых документах положений о достоверности/недостоверности сведений в реестре, определенного понимания последствий выявления недостоверности не было;

– регистрационная система формировалась скорее как отказ от советских подходов в части оценки целесообразности создания организаций; с одной стороны, это вело к очень усеченным основаниям для отказа в государственной регистрации; с другой – сами формулировки скрывали значительные возможности усмотрения со стороны государственных органов в части оценки законности/незаконности как порядка создания организации, так и содержания ее учредительных документов.

5. Принятие в декабре 1994 г. части первой Гражданского кодекса Российской Федерации завершает переходный этап в становлении регистрационной системы. В ГК РФ вопросам государственной регистрации была посвящена специальная статья (51). Из ее содержания видно следующее: во-первых, закреплено общее правило о том, что юридическое лицо подлежит государственной регистрации в органах юстиции и считается созданным с момента его государственной регистрации; во-вторых, появилось указание на специальный закон, который должен регулировать порядок такой регистрации, – закон о регистрации юридических лиц; в-третьих, введено понятие «единый государственный реестр юридических лиц» (далее – ЕГРЮЛ); в этот реестр, открытый для всеобщего ознакомления, подлежали включению данные государственной регистрации.

Наряду с большим позитивным значением нового документа, создавшего основу формирования регистрационной системы, в нем были и существенные недостатки. Во-первых, ст. 51 ГК РФ продублировала положения ст. 13 Основ в части субъектов регистрации – органов юстиции – при полном отсутствии понимания того, что это за органы,³¹ и при игнорировании того факта, что к моменту принятия ГК РФ сложилась сложная и мозаичная система органов государственной регистрации. Во-вторых, рассматриваемая статья по существу

³¹ Это хорошо видно и из комментариев. Так, В.В. Залесский отмечал: «Какие именно органы юстиции и в каком порядке должны осуществлять регистрацию юридических лиц, Гражданский кодекс не определил, указав, что по этому поводу должен быть принят специальный закон о регистрации юридических лиц» [39, с. 48].

была непрямого действия, поскольку предполагала принятие специального закона. В-третьих, она не решила проблемы правового режима реестра.

Попытка издать специальный закон о государственной регистрации была предпринята практически сразу после принятия ГК РФ. В 1995 г. в Государственную Думу был внесен проект Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц» (законопроект № 95803397-1)³². Данный документ предполагал общее регулирование для случаев государственной регистрации как коммерческих, так и некоммерческих организаций. В качестве регистрирующих органов предлагалось использовать федеральную регистрационную палату Министерства юстиции Российской Федерации, регистрационные палаты органов юстиции субъектов Российской Федерации и филиалы (подразделения) указанных органов (ст. 7). Проект вводил оценку законности создания юридического лица, что проявлялось и в перечне оснований для отказа в государственной регистрации, который не отличался, по существу, от формулировок, сложившихся к тому времени в нормативных актах (см. выше). В документе подробно определялся порядок государственной регистрации, использовалось понятие «государственный реестр», но абсолютно не регулировался его правовой режим. Проект был принят, одобрен Советом Федерации, но отклонен Президентом, а затем снят с рассмотрения 15 ноября 1999 г.

В итоге предусмотренный Гражданским кодексом РФ закон был принят только в 2001 г. Им стал Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Закон о государственной регистрации) (СЗ РФ, 2001, № 33 (ч. I), ст. 3431). О целях этого закона, его подходах самое лучшее представление дает пояснительная записка к проекту Федерального закона № 69499-3 «О государственной регистрации юридических лиц» (который впоследствии стал Федеральным законом № 129-ФЗ) и проекту Федерального закона № 69533-3 «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом “О государственной регистрации юридических лиц”» (который впоследствии стал Федеральным законом от 21 марта 2002 г. № 31-ФЗ «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом “О государственной регистрации юридических лиц”»). В ней констатировалось следующее:

а) существующая процедура регистрации сложна и запутана, препятствует быстрому и эффективному формированию субъектов гражданского права, их реорганизации и ликвидации, а также не обеспечивает интересы развития рынка. Причинами этого являются: отсутствие единой системы законодательства, определяющего порядок и процедуру государственной регистрации юридических лиц, единого государственного реестра, а также закрытость информации, включенной в государственный реестр, для субъектов рынка; отсутствие единого государственного реестра; множественность органов, осуществляющих регистрацию юридических лиц; отсутствие единого подхода к вопросу о месте нахождения юридического лица, месте его регистрации, почтовом адресе; отсутствие четкого перечня конкретных оснований отказа в регистрации; отсутствие нормативного

³² Историю рассмотрения этого законопроекта см. на сайте Государственной Думы (<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=95803397-1&02>).

регулирования последствий признания регистрации недействительной; отсутствие единого подхода к вопросам платы за услуги по регистрации;

б) необходимость введения принципа единообразия и идеи «одного окна». Обязанность информирования налоговых и иных органов о регистрации юридического лица возлагается не на заявителя, а на регистрирующий орган. При этом сама концепция упрощения процедуры регистрации сформулирована в проекте Закона таким образом, что регистрирующие органы информируют иные органы и организации не только о факте регистрации юридического лица, но и обо всех изменениях сведений, которые содержатся в реестре относительно данного юридического лица.

Мы намеренно привели эти положения для того, чтобы зафиксировать, что именно с данного закона можно вести речь о формировании либеральной модели регистрационной системы. Она проявлялась в исчерпывающем и незначительном по объему перечню документов, предоставляемых для государственной регистрации, ускоренном сроке государственной регистрации, формальных основаниях для отказа в государственной регистрации. Так, отказать можно было только при непредставлении определенных этим же законом необходимых для государственной регистрации документов или при представлении документов в ненадлежащий регистрирующий орган. Ни о какой проверке законности (учредительных документов, каких-то обстоятельств, порядка создания до этапа государственной регистрации) или достоверности сведений, включаемых или включенных в ЕГРЮЛ, речь не шла; достоверность сведений, вносимых в ЕГРЮЛ, возлагалась на добросовестность заявителя. В этом проявился подход законодателя, заключавшийся в максимальной либерализации процедуры создания нового юридического лица; регистрирующий орган при наличии формально полного перечня документов был обязан произвести государственную регистрацию.

При этом надо заметить, что конструктивной особенностью нового закона стало большое внимание к правовому режиму ЕГРЮЛ, реестру вообще была посвящена отдельная структурная часть закона.

Несмотря на появление закона с единым, казалось бы, для всех юридических лиц регулированием, к моменту его принятия оформилось разделение на общий режим регистрации, режим регистрации большинства некоммерческих организаций и режим регистрации банков. В частности, Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в редакции на день принятия Закона о государственной регистрации) содержал специальное регулирование государственной регистрации таких организаций, Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (в редакции на день принятия Закона о государственной регистрации) заключал полноценные, структурно обособленные в тексте закона, специальные нормы, регулировавшие государственную регистрацию кредитных организаций. Ни о каком либеральном подходе к регистрации таких организаций и речи не было – для этого достаточно посмотреть перечень оснований для отказа в государственной регистрации кредитной организации (ст. 16); в этом контексте следует упомянуть и Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», ст. 12 которого уже содержала положения о возможности

отказа в государственной регистрации религиозной организации при установлении недостоверности содержащихся в уставе и других представленных документах сведений. Говоря иначе, в стране хотя и появился общий закон, регламентирующий регистрационную систему, но общим он не был; более того, его институты во многом уже отстали от других законов.

Существенные изменения в регистрационной системе связаны с 2002 и 2003 гг.³³ Во-первых, в Гражданский кодекс РФ и Закон о государственной регистрации были внесены изменения, устранившие разрыв между фактом государственной регистрации юридического лица и внесением записи в ЕГРЮЛ: в ст. 51 ГК РФ³⁴ появилось указание о том, что юридическое лицо считается созданным со дня внесения соответствующей записи в ЕГРЮЛ. Во-вторых, в нормативных актах, регулирующих регистрационную систему, был реализован принцип так называемого одного окна; этот результат был достигнут за счет того, что из ГК РФ исключили указание на непонятные органы юстиции как органы регистрации и передали полномочия по государственной регистрации налоговым органам.

Необходимо отметить, что к концу 2003 г. регистрационная система была в целом сформирована во всех ее основных элементах. Оно состояла из ядра, включавшего в себя ГК РФ и Закон о государственной регистрации, а также отдельных частей, куда входили специальные режимы государственной регистрации для некоммерческих организаций, общественных объединений, кредитных организаций, которые были выделены и с точки зрения структуры законодательства: существовали отдельные законы, где такие специальные режимы были установлены. Такая конфигурация означала не только наличие нескольких основных регулирующих актов и множественность регистрирующих органов, но и различные подходы и процедуры при регистрации юридических лиц в реальности. Эти последствия первоначального стихийного этапа в формировании регистрационной системы получили свое логическое завершение.

6. Новое качественное состояние ядра регистрационной системы (либеральный подход к созданию юридических лиц, регистрация которых осуществлялась в соответствии с Законом о государственной регистрации) имело как положительные, так и отрицательные последствия. Простота создания коммерческих организаций для участников отношений была несомненным плюсом, но выгодами от этого пользовались и те, кто создавали юридические лица для осуществления различного рода незаконных, а то и преступных схем. Легкость использования закона для таких действий, его критика в части слабости контрольных функций государства составили повестку очередного этапа трансформации регистрационной системы.

Уже в период обсуждения проекта Закона о государственной регистрации высказывалось мнение о том, что «упрощение процедуры регистрации не должно

³³ После принятия Федерального закона от 23 декабря 2003 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

³⁴ После изменений, внесенных Федеральным законом от 21 марта 2002 г. № 31-ФЗ «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц».

повлечь ослабления государственного контроля за порядком создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц» [40, с. 76].

Н.В. Козлова, критикуя положения Закона о государственной регистрации, писала, что его существенный недостаток – «фактическое отсутствие государственного контроля за процессом создания юридического лица, что создает благоприятную почву для всевозможных злоупотреблений»; «в Законе, – отмечала она, – ничего не говорится о проведении регистрирующим органом какой-либо проверки соответствия представленных учредителями документов требованиям действующего законодательства; об ответственности учредителей за представление недостоверных (неточных или заведомо ложных) сведений» [41, с. 107].

С.В. Сарбаш в работе 2002 г. указывал на риски, вызванные отсутствием в законе требования о представлении документов, подтверждающих местонахождение юридического лица, и считал необходимым возложить риск возникновения неблагоприятных последствий, образовавшихся в связи с несоответствием фактического местонахождения организации указанному в ЕГРЮЛ, на юридическое лицо [42, с. 24]; критиковал закон за отказ от практики проверки законности создания и соответствия законодательству учредительных документов [42, с. 29]. В работе 2006 г. указанным автором были выделены три наиболее существенные проблемы, требующие нормативного решения в области правового регулирования государственной регистрации: достоверность данных при создании юридического лица и регистрации его учредительных документов, регистрация изменений учредительных документов, регистрация данных об органах юридического лица [43, с. 27]. С.В. Сарбаш критиковал подход законодателя, согласно которому единственной гарантией достоверности представляемых для регистрации сведений выступала добросовестность заявителя, в то время как регистрирующий орган не имел возможности для их проверки, чем объяснялось множество случаев регистрации организаций по утерянным и украденным паспортам и проч. [43, с. 28]. Соответственно, предлагалось ввести в закон обязательность проверки данных, вносимых в ЕГРЮЛ, при выявлении недостоверных данных отказывать в регистрации, а также установить за это уголовную и административную ответственность [43, с. 29–30].

А.В. Чуряев указывал на необходимость унификации требований к полномочиям регистрирующего органа в части проверки достоверности сведений, представляемых в ЕГРЮЛ, как для коммерческих, так и для некоммерческих организаций. Критикуя основания для отказа в государственной регистрации, установленные ст. 23 Закона о государственной регистрации, он писал, что «законодатель в качестве оснований для отказа в регистрации юридического лица выделяет лишь количественные критерии, связанные с нарушением правил оформления представленных на регистрацию документов. Качественная же сторона (проверка достоверности представленных сведений) остается за рамками регистрации. Вместе с тем именно она (качественная сторона регистрации) и является осевой (центральной, сущностной) стороной государственной регистрации вообще и государственной регистрации юридических лиц в частности» [44, с. 95]. Отмечая «отсутствие содержательной правовой экспертизы представленных на регистрацию документов» [45, с. 10], он предлагал усилить предварительный государ-

ственный контроль за созданием юридических лиц, в том числе дополнить возможностью проверки представленных сведений на их «истинность (достоверность)» [45, с. 16].

Приведенные мнения сводятся к следующим основным положениям:

– необходимость усиления предварительного контроля в процессе создания юридического лица (как общий принцип)³⁵;

– введение (а на самом деле возврат) проверки учредительных документов (а также иных документов) на соответствие законодательству, их правовой экспертизы с возможностью отрицательного решения по заявлению о регистрации в случае выявления несоответствия³⁶;

– введение процедур проверки достоверности сведений, вносимых в ЕГРЮЛ, с установлением ответственности при выявлении недостоверности таких сведений. Интересно отметить, что в аргументах всех указанных авторов не было главного: что конкретно они понимают под недостоверными сведениями? Вопрос этот, на первый взгляд, кажется парадоксальным, ибо ответ на него вроде бы лежит на поверхности: недостоверные – это те, которые не соответствуют реальным обстоятельствам, фактам [47, с. 14]³⁷. Однако часть примеров, которыми эти авторы сопровождали свои предложения (в частности, упоминались фирмы-однодневки), указывает на то, что в реальности недостоверность понималась гораздо шире ее обыденного восприятия. В качестве примера приведем вопрос о регистрации общества с ограниченной ответственностью на номинальное лицо: формально ни о какой недостоверности к моменту появления указанных комментариев говорить нельзя, ведь для ЕГРЮЛ было достаточно только указания на учредителя, а не на его характеристики – номинальный или реальный.

Первые изменения в регистрационной системе носили точечный характер.

В 2005 г. в Законе о государственной регистрации появился институт исключения юридического лица, прекратившего свою деятельность, из ЕГРЮЛ³⁸. Этот институт решал, судя по пояснительной записке к проекту Федерального закона № 147600-4 «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей”» и в статью 49 Гражданского кодекса Российской Федерации», довольно утилитарную задачу очистки ЕГРЮЛ от недействующих организаций, на обычную ликвидацию которых потребовалось бы значительное количество средств.

Произошло усиление полномочий регистрирующих органов при регистрации некоммерческих организаций. Федеральным законом от 10 января 2006 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (СЗ РФ, 2006, № 3, ст. 282) был реформирован Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (СЗ РФ, 1996,

³⁵ Также см. [46, с. 14].

³⁶ Некоторые авторы использовали здесь слово «фильтрация», см., например: «...Одной из основных функций государственной регистрации должна быть “фильтрация” субъектов, желающих приобрести статус юридического лица» [48, с. 19–20].

³⁷ В.В. Залесский выделял такой принцип построения государственного реестра юридических лиц, как достоверность: «записи реестра должны соответствовать реальному состоянию юридического лица» [47, с. 14].

³⁸ После принятия Федерального закона от 2 июля 2005 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей”» и в статью 49 Гражданского кодекса Российской Федерации».

№ 3, ст. 145). В частности, введена специальная статья об отказе в государственной регистрации (23.1), в которой появились такие основания для отказа, как противоречие учредительных документов некоммерческой организации Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации, оформление документов «в ненадлежащем порядке». Это позволяло уже на стадии регистрации при выявлении недостоверных сведений принимать решение об отказе в государственной регистрации.

Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 312-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (СЗ РФ, 2009, № 1, ст. 20) в ст. 9 Закона о государственной регистрации был введен новый пункт (4.1) с довольно необычным содержанием. В нем было указано, что регистрирующий орган не проверяет на предмет соответствия федеральным законам или иным нормативным правовым актам Российской Федерации форму представленных документов (за исключением заявления о государственной регистрации) и содержащиеся в представленных документах сведения, за исключением случаев, предусмотренных указанным законом. Поскольку на тот момент закон такой проверки не предусматривал, то норма была отчасти «мертвой», однако в реальности это был по большому счету первый пробный шар для радикальной трансформации всей системы.

Системные изменения на политико-правовом уровне были сформулированы в 2009 г. в Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации (Вестн. ВАС РФ, 2009, № 11), одобренной решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.³⁹

Действующая регистрационная система подверглась жесткой критике.

Во-первых, было отмечено, что система государственной регистрации юридических лиц несовершенна по ряду ключевых позиций и не соответствует подходам, преобладающим в европейском праве. В этой сфере отношений происходит немало злоупотреблений, связанных с так называемыми корпоративными захватами, созданием фирм-однодневок для их участия в незаконном отчуждении имущества, переложения на них ответственности по обязательствам, уклонения от уплаты налогов и т. п.

Во-вторых, констатировалось, что законодательство не устанавливает принципа достоверности данных государственного реестра юридических лиц и необходимости проверки законности корпоративных решений и сделок с долями и акциями. Здесь опять же указывалось на то, что иное регулирование существует в ряде европейских стран.

В-третьих, выражалась необходимость установления в ГК РФ принципа публичной достоверности реестра, в соответствии с которым любое добросовестное лицо, полагавшееся на данные реестра, не затрагивается несоответствием данных реестра фактическим обстоятельствам. Юридическое лицо, как отмечали авторы Концепции, не может ссылаться на данные, не внесенные в реестр, равно

³⁹ Данной Концепции в части законодательства о юридических лицах предшествовала Концепция развития законодательства о юридических лицах (проект, рекомендованный Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (протокол № 68 от 16 марта 2009 г.)).

как и на недостоверность данных, содержащихся в реестре, в отношении лиц, добросовестно полагавшихся на эти сведения, а установление недостоверности таких данных должно быть безусловным законным основанием отказа в государственной регистрации юридического лица.

В-четвертых, утверждалось, что принцип достоверности данных государственного реестра юридических лиц может считаться реализованным только при своевременной актуализации юридическими лицами указанных данных. В связи с этим предлагалось предусмотреть в ГК РФ обязанность возмещения юридическим лицом своим контрагентам убытков, возникших у них вследствие непредставления, несвоевременного представления сведений или представления недостоверных сведений в государственный реестр юридических лиц.

В-пятых, отмечалась необходимость установления обязательной проверки достоверности и соответствия действующему законодательству содержания учредительных документов, а также вносимых в них изменений. Для облегчения составления учредительных документов и их проверки высказывалась идея предусмотреть регистрацию устава на основе одного из утвержденных типовых уставов наиболее распространенных видов юридических лиц, внесение в устав изменений из набора возможных наиболее типичных изменений указанного устава либо по выбору учредителей регистрацию оригинальных документов.

В-шестых, констатировалось, что законодательство не устанавливает должной системы информирования заинтересованных лиц о внесении изменений в учредительные документы или сведения, содержащиеся в государственном реестре. В качестве последствия отмечалось, что нередко участники организации узнают о состоявшихся изменениях тогда, когда активы организации уже отсутствуют или произошли иные, часто необратимые корпоративные изменения, существенно затрагивающие права участников юридического лица либо вовсе лишаящие их таких прав. Особенно опасными признавались предусмотренные законодательством случаи изменения учредительных документов в уведомительном порядке. В связи с этим предлагалось установить обязанность своевременного информирования заинтересованных лиц о предполагаемых изменениях учредительных документов или данных, содержащихся в государственном реестре.

В-седьмых, критиковалось положение законодательства, в соответствии с которым единый государственный реестр юридических лиц ведется налоговыми органами. Отмечалось, что ведение реестра юридических лиц требует необходимой юридической квалификации, главным образом в области гражданского права. Констатировалась множественность органов регистрации юридических лиц, порождающая различную административную практику применения законодательства. Признавалось целесообразным закрепить функции по регистрации всех юридических лиц и ведению единого государственного реестра за органами юстиции, которые осуществляют государственную регистрацию некоммерческих организаций, что, по мнению авторов документа, позволило бы сосредоточить государственную регистрацию всех юридических лиц в одном ведомстве и создать единый электронный реестр.

Помимо указанных документов, были изданы отдельные документы политико-правового характера, реализация которых имела серьезные последствия

для участников процедур создания юридических лиц. Например, в 2010 г. Президентом Российской Федерации было дано поручение (п. 6 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 27 августа 2010 г. № Пр-2507) «рассмотреть вопрос о возможности введения уголовной ответственности за фиктивное участие в учреждении и деятельности юридического лица»⁴⁰. Это поручение являлось ответом как на распространение фирм-однодневок, используемых для совершения различных правонарушений, так и на декриминализацию в 2010 г. ст. 173 «Лжепредпринимательство» Уголовного кодекса РФ⁴¹. Реализация указанных положений в полном объеме означала бы не что иное, как демонтаж регистрационной системы в том ее состоянии, которое сложилось к концу 2003 г.

Интересно отметить при этом и иные политико-правовые импульсы в части изменения системы в тот же период. Так, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (СЗ РФ, 2008, № 47, ст. 5489), отмечала, что «важными факторами стимулирования конкуренции является снятие барьеров для выхода на рынок – упрощение системы регистрации новых предприятий, включая возможность регистрации предприятия через сеть Интернет, при исключении возможности создания фирм-однодневок». Как видно, с одной стороны, в этом документе говорится о недопустимости создания фирм-однодневок, с другой – указывается на еще большее упрощение порядка создания юридических лиц. Реализация таких положений требует целого ряда сложных правовых решений, которые концепцией не предлагались.

В тот момент, когда обсуждались изменения, основанные на положениях Концепции развития гражданского законодательства, был принят План мероприятий («дорожная карта») «Оптимизация процедур регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (утвержден распоряжением Правительства РФ от 7 марта 2013 г. № 317-р (СЗ РФ, 2013, № 11, ст. 1148)), который предусматривал упрощение процедур государственной регистрации обществ с ограниченной ответственностью; среди прочего этот документ предусматривал и введение обязательного досудебного обжалования решения регистрирующего органа об отказе в государственной регистрации.

В целом надо отметить весьма любопытную тенденцию в развитии регистрационной системы после 2008 г., а именно множественность и частично даже противоречивость политико-правовых импульсов относительно путей развития этой системы. Нельзя не сказать и о том, что в указанный период мы наблюдаем внесение в регистрационную систему таких изменений, которые невозможно объяснить никакими политико-правовыми установками, а пояснительные записки к соответствующим законопроектам не содержат никакой информации о целях изменений. Пример – Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пересмотра способов защиты прав кредиторов при уменьшении уставного капитала, изменения требований к хозяйственным обществам в случае несоответствия уставного капитала стоимости чистых активов» (СЗ РФ, 2011,

⁴⁰ <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/8757/>.

⁴¹ Подробнее см. [49].

№ 30 (ч. I), ст. 4576). Этот акт дополнил Закон о государственной регистрации положениями об опубликовании сведений, предусмотренных указанным законом (ст. 7.1), и необходимости ведения единого федерального реестра сведений о фактах деятельности юридических лиц. Наличие дополнительного информационного ресурса всегда благо для пользователя, однако имеются и возражения. Во-первых, возникает вопрос: зачем нужен такой отдельный реестр при наличии ЕГРЮЛ, тем более что в отношении сведений в последнем установлен принцип публичной достоверности (отсутствием этого принципа у данных ЕГРЮЛ пояснительная записка к соответствующему законопроекту, кстати, объясняла среди прочего необходимость предлагаемых правовых решений). Во-вторых, в связи появлением единого федерального реестра сведений о фактах деятельности юридических лиц сформирована довольно большая основа для применения различных санкций за неисполнение обязанностей по его наполнению, то есть перед нами скорее не возможности, а дополнительная обуза.

Нельзя не отметить и еще одну интересную тенденцию в этот период – принятие судебных актов, содержащих, по сути, нормативные положения, которые самым существенным образом влияют на регистрационную систему. К примеру, еще до реализации в законодательстве положений о противодействии включения в ЕГРЮЛ недостоверных данных (самого определения того, что есть такие данные) Высшим Арбитражным Судом РФ (постановление Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 61 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с достоверностью адреса юридического лица» (Вестн. ВАС РФ, 2013, № 9)) были даны критерии недостоверности адреса юридического лица.

Часть положений Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации продолжения не нашла. В частности, не подверглась изменениям система органов государственной регистрации: ими по-прежнему выступают налоговые органы. В целом такое решение следует признать вполне оптимальным; по большому счету вообще неясно, какова причина включения положения о необходимости изменения системы органов регистрации в Концепции, приводимые в ней аргументы назвать существенными нельзя. А вот остальные положения нашли вполне определенные законодательные решения, к которым присоединились и иные правовые разработки, в том числе представлявшие собой реализацию Плана мероприятий «Оптимизация процедур регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»:

– Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях”» (СЗ РФ, 2009, № 29, ст. 3607) в указанный акт было введено положение, в соответствии с которым одним из оснований для отказа в государственной регистрации некоммерческой организации признано выявление в документах, представленных для государственной регистрации, недостоверных сведений; этот же закон наделил регистрирующий орган правом приостанавливать государственную регистрацию;

– Федеральным законом от 1 июля 2010 г. № 147-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (СЗ РФ, 2010, № 27, ст. 3431) для целей противодействия рейдерству была криминализована (ст. 170.1 УК РФ) фальсификация ЕГРЮЛ, то есть представление в орган, осуществляющий госу-

дарственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, документов, содержащих заведомо ложные данные;

– Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 419-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (СЗ РФ, 2011, № 50, ст. 7361) в УК РФ были введены две новые статьи: 173.1 «Незаконное образование (создание, реорганизация) юридического лица» и 173.2 «Незаконное использование документов для образования (создания, реорганизации) юридического лица»;

– Федеральным законом от 28 июня 2013 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» (СЗ РФ, 2013, № 26, ст. 3207) была полностью переработана ст. 51 ГК РФ. В нее были внесены положения о публичной достоверности, созданы основания противодействия включению недостоверных сведений в ЕГРЮЛ, установлен целый ряд дополнительных оснований для отказа в государственной регистрации. В ГК РФ и ст. 9 Закона о государственной регистрации внесены изменения в части возможности физического лица направить в регистрирующий орган письменные возражения относительно предстоящего внесения данных о нем в ЕГРЮЛ, а также обязательности размещения на официальном сайте регистрирующего органа в сети Интернет информации о факте представления документов в регистрирующий орган не позднее рабочего дня, следующего за днем их получения регистрирующим органом;

– Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 457-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (СЗ РФ, 2015, № 1 (ч. I), ст. 10) был установлен ряд дополнительных оснований для отказа в государственной регистрации;

– Федеральными законами 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”» (СЗ РФ, 2012, № 31, ст. 4322) и от 5 мая 2014 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей”» (СЗ РФ, 2014, № 19, ст. 2312) усовершенствованы аспекты взаимодействия заявителей и регистрирующих органов (способы направления заявлений и др.);

– Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 241-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей”» (СЗ РФ, 2014, № 30 (ч. I), ст. 4242) с целью создания для заинтересованных лиц благоприятных условий по урегулированию соответствующих споров без обращения в суд⁴² был введен обязательный досудебный порядок обжалования решений государственного регистрирующего органа о государственной регистрации или об отказе в государственной регистрации;

– большое значение для развития регистрационной системы имел Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 209-ФЗ «О внесении изменений в отдельные

⁴² Так было отмечено в пояснительной записке к проекту Федерального закона № 521444-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей”» (который впоследствии стал Федеральным законом № 241-ФЗ).

законодательные акты Российской Федерации в части введения возможности использования юридическими лицами типовых уставов» (СЗ РФ, 2015, № 27, ст. 4000). Во-первых, этот акт расширил сферу применения типовых уставов. В связи с реформой гражданского законодательства в части юридических лиц (Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации») ст. 52 ГК РФ закрепила общее положение о том, что для государственной регистрации юридических лиц могут использоваться типовые уставы, а также положение о едином типовом уставе учреждения. Указанный же закон, скорректировав положения ст. 52 ГК РФ, также внес изменения в Закон о государственной регистрации, необходимые для реализации положений о типовом уставе. Позднее на основе этих изменений появился приказ Минэкономразвития России от 1 августа 2018 г. № 411 «Об утверждении типовых уставов, на основании которых могут действовать общества с ограниченной ответственностью». В настоящее время Планом мероприятий «Трансформация делового климата», утвержденным распоряжением Правительства РФ от 17 января 2019 г. № 20-р, в рамках специального направления «Регистрация юридических лиц» предусмотрена разработка информационно-телекоммуникационного сервиса Федеральной налоговой службы России по использованию типового устава. Во-вторых, этим законом был сокращен до трех рабочих дней срок государственной регистрации при учреждении юридического лица. При кажущемся техническом характере этого изменения оно на самом деле имеет большое значение. Вместе с положениями законодательства о проверке достоверности сведений, включаемых и включенных в ЕГРЮЛ, это положение, как думается, со временем приведет к возрастанию роли именно последнего института, в силу того что в трехдневный срок осуществить меры предварительного контроля едва ли реально.

Наиболее радикальные изменения регистрационной системы связаны с принятием Федерального закона 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» (СЗ РФ, 2015, № 13, ст. 1811).

Во-первых, указанный закон ввел положение о представлении документов на государственную регистрацию юридического лица через нотариуса. Данное изменение скорее можно признать техническим, оно расширяет возможности заявителей в части способов направления заявления и иных документов на государственную регистрацию.

Во-вторых, данным законом были существенно изменены ст. 173.1 и 173.2 УК РФ, прежде всего в части определения так называемых подставных лиц. Это изменение являлось вынужденным, поскольку указанные статьи фактически не работали, они вызывали значительную критику как ученых [50; 51; 52, с. 96–101; 53–55], так и практиков в силу противоречивости диспозиции, а также реальной невозможности противодействовать правонарушениям. Впрочем, как показывает анализ обновленных составов, радикального их улучшения не произошло; ученые также высказывают критические замечания [56], в том числе предлагая декриминализировать эти статьи [57, с. 16].

В-третьих, в Закон о государственной регистрации были внесены положения о проверке достоверности сведений, как включаемых в ЕГРЮЛ (при осуществлении государственной регистрации), так и включенных в ЕГРЮЛ. У регистрирующего органа были существенно расширены возможности по проверке достоверности сведений, вносимых в ЕГРЮЛ. Была установлена возможность приостановления государственной регистрации, осуществляемой в связи с реорганизацией или ликвидацией юридического лица и (или) внесением изменений в учредительные документы юридического лица и (или) внесением изменений в сведения о юридическом лице, содержащиеся в ЕГРЮЛ.

Действие данных положений было усилено рядом ведомственных нормативных актов⁴³, а также писем Минфина России и ФНС России, содержащих разъяснения нормативного характера⁴⁴. Важным документом, усилившим эффективность данных положений, стал Федеральный закон от 28 декабря 2016 г. № 488-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (СЗ РФ, 2017, № 1 (ч. I), ст. 29), распространивший порядок исключения юридического лица из ЕГРЮЛ как недействующего на случай наличия в ЕГРЮЛ сведений, в отношении которых внесена запись об их недостоверности, в течение более чем шести месяцев с момента внесения такой записи.

Цели регулирования, которые преследовались принятием Федерального закона от 30 марта 2015 г. № 67-ФЗ, понятны – обеспечение достоверности данных ЕГРЮЛ. Однако практика его применения обернулась едва ли не возвратом к разрешительному порядку создания юридических лиц, когда в отдельных случаях регистрирующие органы взялись оценивать:

– целесообразно ли субъекту создавать еще одно юридическое лицо при наличии у него одного или нескольких созданных лиц ранее⁴⁵;

– сколько раз нужно поучаствовать в учреждении организации, чтобы войти в категорию, которую не знает ни один федеральный закон, – «массовый учредитель»;

– в скольких организациях можно одновременно выступать единоличным исполнительным органом и не получить при этом ярлык «номинального директора» и т. п.

Интересно, что все эти «новеллы» и практика их применения формируются регистрирующими органами при отсутствии какой-либо нормативной базы,

⁴³ См., например, приказ ФНС России от 11 февраля 2016 г. № ММВ-7-14/72@ «Об утверждении оснований, условий и способов проведения указанных в пункте 4.2 статьи 9 Федерального закона “О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей” мероприятий, порядка использования результатов этих мероприятий, формы письменного возражения относительно предстоящей государственной регистрации изменений устава юридического лица или предстоящего внесения сведений в Единый государственный реестр юридических лиц, формы заявления физического лица о недостоверности сведений о нем в Едином государственном реестре юридических лиц».

⁴⁴ См., например, письма ФНС России от 3 августа 2016 г. № ГД-4-14/14127@ «О проведении работы в отношении юридических лиц, зарегистрированных до 1 августа 2016 г. и имеющих признаки недостоверности» и от 3 августа 2016 г. № ГД-4-14/14126@ «О проведении работы в отношении юридических лиц, зарегистрированных после 1 августа 2016 г. и имеющих признаки недостоверности».

⁴⁵ В одной из работ нами был приведен пример, описанный в «Обзоре судебной практики по спорам с участием регистрирующих органов № 4 (2018)» (письмо ФНС России от 28 декабря 2018 г. № ГД-4-14/25946). Тогда регистрирующие органы отказали лицу в регистрации, ссылаясь на положение о недостоверности сведений на том основании, что заявитель уже являлся руководителем и единственным участником двух ранее созданных юридических лиц и «надлежащих объяснений о целесообразности создания нового юридического лица при наличии двух существующих организаций не представил» [38, с. 399–401].

создающей основы для подобного рода рестрикций; на все случаи, что называется, у регистрирующего есть одна аргументация: обеспечение достоверности сведений, содержащихся в ЕГРЮЛ.

Но что такое достоверность и недостоверность сведений, о каких сведениях идет речь? В ЕГРЮЛ, согласно ст. 5 Закона о государственной регистрации, должна содержаться вполне определенная информация о юридическом лице, а именно:

1) информация, вносимая при создании (в результате создания) юридического лица путем его учреждения (15 видов сведений);

2) информация, вносимая при создании (в результате создания) юридического лица путем его реорганизации или при его прекращении в связи с реорганизацией, ликвидацией или по иным основаниям (5 видов сведений, одно из которых относится одновременно и к первой группе);

3) информация, вносимая в связи с фактами, возникшими в деятельности уже созданного лица (5 видов сведений).

Таким образом, следует говорить о достоверности/недостоверности именно этого информационного массива.

Чаще всего у регистрирующих органов и ученых, занимающихся указанной тематикой, вызывает вопросы адрес юридического лица. Наличие корректного адреса, вне всякого сомнения, является важной информацией, идентифицирующей субъекта права. Следовательно, если в документах обнаруживается несуществующий адрес, информацию, безусловно, надо признавать недостоверной, не соответствующей фактическим обстоятельствам.

Однако нахождение исполнительного органа, равно как и основных офисных и/или производственных площадей по иному адресу не должно привести к выводу о недостоверности адреса, что подтверждается и практикой самого регистрирующего органа⁴⁶. Несоответствие юридического и фактического адресов вообще ничего не говорит о том, какой перед нами субъект отношений – добросовестный или нет.

Не вполне понятен и интерес регистрирующих органов к так называемым «массовым адресам», или «адресам массовой регистрации»: регистрация организации по такому адресу также ни о чем не свидетельствует. В законодательстве никаких ограничений, возникающих в связи с регистрацией с указанием адреса, который используется и другими юридическими лицами (сколько бы их ни было), не установлено; несмотря на это, подобный сленг активно проникает, к великому сожалению, в судебные акты⁴⁷.

До сих пор действует постановление Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 61 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с достоверностью адреса юридического лица», в котором среди критериев недостоверности адреса есть и такой: «адрес, указанный в документах, представленных при государственной регистрации, согласно сведениям ЕГРЮЛ обозначен как адрес большого количества иных юридических лиц, в отношении всех или зна-

⁴⁶ См. «Обзор судебной практики по спорам с участием регистрирующих органов № 3 (2018)», направленный письмом ФНС России от 12 октября 2018 г. № ГД-4-14/20017.

⁴⁷ См. постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 6 марта 2018 г. № Ф06-30470/2018 по делу № А65-16361/2017 и др.

чительной части которых имеются сведения о том, что связь с ними по этому адресу невозможна (представители юридического лица по данному адресу не располагаются и корреспонденция возвращается с пометкой «организация выбыла», «за истечением срока хранения» и т. п.)».

Но что такое «большое количество»? Для регистрирующих органов по непонятным причинам подозрительным кажется адрес юридического лица, являющийся адресом более чем десяти юридических лиц⁴⁸. Что недостоверного и подозрительного в таком адресе?

Налоговые органы особым образом собирают информацию о таких адресах⁴⁹. На сайте ФНС России есть специальный информационный сервис «Адреса, указанные при государственной регистрации в качестве места нахождения несколькими юридическими лицами»⁵⁰. Всё это можно было бы рассматривать как исключительно полезный информационный сервис, если бы ст. 23 Закона о регистрации не содержала такое основание для отказа в регистрации, как наличие у регистрирующего органа подтвержденной информации о недостоверности содержащихся в представленных в регистрирующий орган документах сведений об адресе.

Вопросы о том, что считать достоверными/недостоверными сведениями, как думается, имеют важное значение для развития регистрационной системы: в ситуации, когда обсуждается дальнейшее сокращение сроков регистрации юридических лиц при учреждении, институт проверки достоверности сведений, включенных в ЕГРЮЛ, явно получит большее развитие, чем в настоящее время.

В-четвертых, одной из наиболее значительных новелл Федерального закона от 30 марта 2015 г. № 67-ФЗ стало включение в ст. 23 Закона о государственной регистрации дополнительных оснований для государственной регистрации – подп. «ф» п. 1. По данному вопросу нами подготовлено специальное и подробное исследование [58], поэтому в рамках настоящей статьи лишь вкратце заметим, что в реальности указанными положениями были созданы не базирующиеся на конституционных нормах (здесь нельзя согласиться с правовыми позициями Конституционного Суда, не признавшего эти положения не соответствующими Конституции) основания для ограничения участия отдельных категорий физических лиц в процессе учреждения юридического лица. Интересно, что для развития данных положений Закона о государственной регистрации предусматривается создание специальных информационных ресурсов в соответствии с упомянутым нами выше Планом «Трансформация делового климата». Разрабатываемый, согласно Плану, информационно-телекоммуникационный сервис ФНС России должен позволить осуществлять проверку наличия в отношении лица оснований для отказа в государственной регистрации, предусмотренных подпунктом «ф» п. 1 ст. 23 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

⁴⁸ См. письмо ФНС России от 3 августа 2016 г. № ГД-4-14/14126@ «О проведении работы в отношении юридических лиц, зарегистрированных после 1 августа 2016 г. и имеющих признаки недостоверности».

⁴⁹ См., к примеру, Состав и порядок формирования сведений по информационной поддержке лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, а также налоговых органов и иных заинтересованных лиц, утвержденные приказом ФНС России от 29 декабря 2006 г. № САЭ-3-09/911@.

⁵⁰ <https://service.nalog.ru/addrfind.do/>.

Одной из интересных тенденций в последние годы является уменьшение числа юридических лиц за счет использования института исключения юридического лица из ЕГРЮЛ по решению регистрирующего органа. Для описания этой тенденции рассмотрим статистическую информацию с сайта ФНС России. К примеру, если сравнить данные на конец 2015 г. с данными на апрель 2019 г., то выяснится следующее:

– на 1 января 2016 г. в ЕГРЮЛ числилось 4 млн 820 тыс. 432 юридических лица, из которых в форме общества с ограниченной ответственностью – 3 млн 962 тыс. 627; в связи с исключением юридического лица из ЕГРЮЛ по решению регистрирующего органа на указанную дату были прекращены 3 млн 51 тыс. 915 юридических лиц (как можно понять, речь идет об общей цифре всех исключенных из ЕГРЮЛ за всё время), из них коммерческих организаций – 2 млн 736 тыс. 396, из которых обществ с ограниченной ответственностью – 2 млн 251 тыс. 927;

– на 1 апреля 2019 г. в ЕГРЮЛ числилось 3 млн 991 тыс. 586 юридических лиц, из которых в форме общества с ограниченной ответственностью – 3 млн 261 тыс. 144; в связи с исключением юридического лица из ЕГРЮЛ по решению регистрирующего органа на указанную дату были прекращены 4 млн 920 тыс. 593 юридических лица (общее число всех исключенных из ЕГРЮЛ за всё время), из них коммерческих организаций – 4 млн 660 тыс. 834, из которых обществ с ограниченной ответственностью – 3 млн 787 тыс. 812.

Интересны и показатели исключения из ЕГРЮЛ, которые наблюдаются с 2016 г. (см. табл. 1).

Табл. 1

Количество юридических лиц, прекративших деятельность в связи с исключением из ЕГРЮЛ по решению регистрирующего органа с 1 января 2015 по 1 января 2019 г.⁵¹

Период	Всего исключено	Исключено коммерческих организаций	Исключено обществ с ограниченной ответственностью (из числа коммерческих организаций)
1 января 2015 – 1 января 2016 г.	181 843	173 660	160 184
1 января 2016 – 1 января 2017 г.	655 895	634 529	585 733
1 января 2017 – 1 января 2018 г.	546 518	524 566	485 755
1 января 2018 – 1 января 2019 г.	573 549	549 581	516 037

Приведенные данные весьма интересны в свете того, что Федеральный закон от 30 марта 2015 г. № 67-ФЗ, как уже было отмечено, реформировал ст. 173.1 и 173.2. УК РФ о создании юридических лиц через подставных лиц. Криминализация этих деяний (в том виде, в каком она сделана, подчеркнем это) вызывает вопросы. По существу же можно сказать, что отчасти в вопросах очистки

⁵¹ Информация взята с сайта ФНС России (https://www.nalog.ru/m77/related_activities/statistics_and_analytics/regstats/).

Табл. 2

Число осужденных по ст. 173.1 и 173.2 УК РФ (как основным) в 2016–2018 гг.

Год	Число осужденных по статьям УК РФ			
	ч. 1 ст. 173.1	ч. 2 ст. 173.1	ч. 1 ст. 173.2	ч. 2 ст. 173.2
2016	9	8	88	2
2017	70	26	681	5
2018	99	112	1308	18

ЕГРЮЛ от недействующих организаций (многие из которых, как можно предположить, на таких лиц и созданы) имеется конкуренция между уголовным и административным законодательством, и первое ее явно проигрывает. Приведем статистику Судебного департамента по количеству осужденных по ст. 173.1 и 173.2 УК РФ как основным с 2016 по 2018 г. (см. табл. 2)⁵².

Документы концептуального и политико-правового характера в настоящее время не предусматривают радикального изменения регистрационной системы, здесь предполагается настройка некоторых ее отдельных элементов (о последних можно получить представление из Плана «Трансформация делового климата»).

7. Подведем некоторые итоги исследования.

Сформированная к настоящему времени регистрационная система создания юридических лиц (слово «создание» здесь не надо понимать буквально, поскольку эта система обеспечивает фиксацию и создания, и прекращения юридического лица, а также фиксацию фактов, влекущих изменение в его правовом положении) может быть признана в достаточной степени эффективной. Выбор, сделанный в конце 80-х годов XX в. в пользу регистрационной системы создания юридических лиц, следует считать оптимальным и, строго говоря, отчасти безальтернативным в условиях развития экономики рыночного типа. Это объясняется тем, что применение регистрационной системы в наибольшей степени обеспечивает разумный баланс между принципом свободы экономической деятельности, проявлением которого выступает свобода учредительства (свобода создания юридического лица), и публичными, в том числе государственными, интересами (необходимость государственного контроля, требования государственной безопасности, фискальные и статистические цели и проч.) [3, с. 521; 59, с. 214].

Эволюция регистрационной системы сопровождалась в самом ее начале довольно бессистемным нормотворчеством, которое не имело единого замысла. Результатом этого стали те основы системы, которые не просто не исчезли со временем, но и, наоборот, получили дальнейшее развитие: множественность нормативных актов, регулирующих деятельность субъектов по регистрации, множественность регистрирующих органов, разделение между ними функций по государственной регистрации большей части некоммерческих, кредитных и всех остальных организаций. Строго говоря, хотя эта система и «счита» через отсылочные положения Закона о регистрации о специальных режимах государственной регистрации, механизмы разделения функций по регистрации и внесению сведений в ЕГРЮЛ, а также механизмы межведомственного взаимодействия, но назвать ее в полной мере единой нельзя. Одно из предложений, которое

⁵² См. <http://www.cdep.ru/index.php?id=5>.

давно обсуждается учеными, – создание действительно единого (одного) базового акта, в котором будут урегулированы отношения по государственной регистрации. Как думается, это предложение не потеряло своей актуальности. Фактором, говорящим в его пользу, является и состояние Закона о государственной регистрации, который неоднократно менялся и сегодня утратил системность и определенность.

В рамках эволюции регистрационной системы нельзя выделить какие-то очевидные этапы (что, конечно, не исключает ее периодизации для целей более подробного научного анализа предмета), однако можно обозначить определенные тенденции, которые среди прочего определялись политико-правовыми установками.

Так, очевидно, в эволюции регистрационной системы можно выделить этап, когда ее конфигурация и основные элементы определялись исходя из либерального подхода (здесь не берутся в расчет положения о создании большинства некоммерческих и кредитных организаций), согласно которому ограничения для создания юридического лица должны быть в максимальной степени устранены, а основания для отказа носить исключительно формальный характер, ни о какой предварительной проверке законности/достоверности сведений, вносимых в реестр, не может быть и речи. Этот подход подвергся резкой (и во многом справедливой) критике. За ним последовал переходный этап, по окончании которого мы наблюдаем полную смену подходов: под лозунгами борьбы с недостоверными сведениями, которые вносятся (или уже внесены) недобросовестными участниками рынка в ЕГРЮЛ, а также противодействия так называемым фирмам-однодневкам мы видим резкое усиление предварительного контроля за созданием юридических лиц с перегибами на местах, доходящими до оценки самой целесообразности создания нового субъекта права – юридического лица; происходит уже даже не очистка, а скорее «зачистка» ЕГРЮЛ от юридических лиц, которые подпадают под критерии недействующих и в отношении которых имеется отметка о недостоверности сведений.

Экономические результаты всех этих действий еще, как думается, ждут своего исследователя, однако очень бы не хотелось, чтобы такая борьба вместо положительного эффекта (или вместе с ним), который, несомненно, есть, привела к ухудшению экономического климата.

Здесь смущают те средства, которые используются для достижения благих целей. Так, в настоящее время активно используется понятие «однодневка» (или «фирма-однодневка»), которое ассоциируется с фиктивным юридическим лицом⁵³ и не имеет однозначного определения.

Сейчас сложно сказать, кто первый и когда «вывел» это выражение из просторечия в привычный деловой оборот, однако на политико-правовом уровне мы видим его использование с начала 2000-х годов. Так, Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем Выступлении на Всероссийском совещании руководителей налоговых органов и федеральных органов налоговой полиции⁵⁴, говоря о противодействии теневому сектору и экономическим преступлениям,

⁵³ Эта ассоциация прослеживается во многих работах (см., например, [51, с. 76; 54, с. 118; 60; 61; 62, с. 63; 63, с. 3; 64, с. 40; 65, с. 3] и др.).

⁵⁴ См. <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21177/>.

отмечал: «К сожалению, криминальные и теневые структуры по-прежнему легко уходят из-под налогообложения при помощи многочисленных схем. Хорошо известный вам пример – *фирмы-однодневки, специально созданные для уклонения от уплаты налогов*». Хорошо видно, что слово «фирма-однодневка» употреблено для обозначения субъектов, используемых для совершения преступления, то есть, скорее всего, специально для этого созданных или приобретенных.

В 2003 г. налоговые органы попытались наполнить это понятие более широким содержанием. В Методических разъяснениях по работе налоговых органов со сведениями Единого государственного реестра юридических лиц (приложение к письму Министерства РФ по налогам и сборам от 30 декабря 2003 г. № БГ-6-09/1390 (Офиц. док., 2004, № 6)) указывалось, что законодательством не дано определение понятию «фирма-однодневка». При этом отмечалось, что такими фирмами «принято называть» (!) юридические лица, создаваемые под конкретную операцию или на конкретный срок, как правило, на квартал, которые не имеют цели осуществления какого-либо вида деятельности, не представляют отчетность в налоговые органы (или представляют «нулевую» отчетность). В письме отмечалось, что такая фирма имеет официальных учредителей, указанных в учредительных документах, и реальных «теневых», которые руководят юридическим лицом и обладают необходимыми материальными ресурсами. Помимо таких общих суждений, в документе есть и специальный раздел – «Признаки фирмы-“однодневки”». К их числу были отнесены следующие: минимальный размер уставного капитала, формируемого имуществом, вносимым учредителем; государственная регистрация осуществляется по недействительным паспортам; учредителем является одно лицо (юридическое либо физическое); государственная регистрация осуществляется по несуществующему адресу (месту нахождения) юридического лица; постоянно действующий исполнительный орган отсутствует по месту нахождения (месту государственной регистрации) юридического лица; непредставление отчетности в налоговые органы. Из указанного перечня хорошо видно, что подозрение в учреждении фирмы-однодневки в реальности могло пасть на юридическое лицо, созданное с абсолютно законными целями.

В 2007 г. в перечне Общедоступных критериев самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков, используемых налоговыми органами в процессе отбора объектов для проведения выездных налоговых проверок, утвержденных приказом ФНС России от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333@ (Экономика и жизнь, 2007, № 23), отмечалось, что при оценке налоговых рисков, которые могут быть связаны с характером взаимоотношений с некоторыми контрагентами, налогоплательщику рекомендуется исследовать следующие признаки: отсутствие личных контактов руководства (уполномоченных должностных лиц) компании-поставщика и руководства (уполномоченных должностных лиц) компании-покупателя при обсуждении условий поставок, а также при подписании договоров; отсутствие документального подтверждения полномочий руководителя компании-контрагента, копий документа, удостоверяющего его личность; отсутствие документального подтверждения полномочий представителя контрагента, копий документа, удостоверяющего его личность; отсутствие информации о фактическом местонахождении контрагента, а также о местона-

хождении складских и/или производственных и/или торговых площадей; отсутствие информации о способе получения сведений о контрагенте (нет рекламы в СМИ, нет рекомендаций партнеров или других лиц, нет сайта контрагента и т. п.); отсутствие информации о государственной регистрации контрагента в ЕГРЮЛ (общий доступ, официальный сайт ФНС России www.nalog.ru). Как было указано в документе, наличие указанных признаков свидетельствует о высокой степени риска квалификации подобного контрагента налоговыми органами как проблемного (или «однодневки»).

В 2008 г. налоговый орган вновь вернулся к определению признаков фирмы-однодневки. В перечне Общедоступных критериев самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков, используемых налоговыми органами в процессе отбора объектов для проведения выездных налоговых проверок, утвержденных приказом ФНС РФ от 14 октября 2008 г. № ММ-3-2/467@ (Бух. учет, 2008, № 22), понятие «однодневка» определяется как «проблемный контрагент». В такую категорию, причем исключительно исходя из квалификации налоговыми органами (на это обратим особое внимание: ни одного закона, в котором было бы хоть что-то подобное, не существовало), могли попасть организации при наличии определенных этим документом признаков (схожи с теми, которые были указаны в более раннем документе 2007 г. (см. выше)), а именно: отсутствие личных контактов руководства (уполномоченных должностных лиц) компании-поставщика и руководства (уполномоченных должностных лиц) компании-покупателя при обсуждении условий поставок, а также при подписании договоров; отсутствие документального подтверждения полномочий руководителя компании-контрагента, копий документа, удостоверяющего его личность; отсутствие документального подтверждения полномочий представителя контрагента, копий документа, удостоверяющего его личность; отсутствие информации о фактическом местонахождении контрагента, а также о местонахождении складских и/или производственных и/или торговых площадей; отсутствие информации о способе получения сведений о контрагенте (нет рекламы в СМИ, нет рекомендаций партнеров или других лиц, нет сайта контрагента и т. п.)⁵⁵; отсутствие информации о государственной регистрации контрагента в ЕГРЮЛ. Причем указанные признаки не были исчерпывающими, документ предусматривал повышение рисков при наличии определенных обстоятельств⁵⁶.

⁵⁵ Относительно этого параметра также было дано такое пояснение: «При этом негативность данного признака усугубляется наличием доступной информации (например, в СМИ, наружная реклама, Интернет-сайты и т. д.) о других участниках рынка (в том числе производителях) идентичных (аналогичных) товаров (работ, услуг), в том числе предлагающих свои товары (работы, услуги) по более низким ценам» (п. 12 перечня).

⁵⁶ В числе таких «обстоятельств» были названы: контрагент, имеющий вышеуказанные признаки, выступает в роли посредника; наличие в договорах условий, отличающихся от существующих правил (обычаев) делового оборота (например, длительные отсрочки платежа, поставка крупных партий товаров без предоплаты или гарантии оплаты, несопоставимые с последствиями нарушения сторонами договоров штрафными санкциями, расчеты через третьих лиц, расчеты векселями и т. п.); отсутствие очевидных свидетельств (например, копий документов, подтверждающих наличие у контрагента производственных мощностей, необходимых лицензий, квалифицированных кадров, имущества и т. п.) возможности реального выполнения контрагентом условий договора, а также наличие обоснованных сомнений в возможности реального выполнения контрагентом условий договора с учетом времени, необходимого на доставку или производство товара, выполнение работ или оказание услуг; приобретение через посредников товаров, производство и заготовление которых традиционно производится физическими лицами, не являющимися предпринимателями (сельхозпродукция, вторичное сырье (включая металлолом), продукция промысла и т. п.); отсутствие реальных действий плательщика (или его контрагента) по взысканию задолженности; рост задолженности плательщика

В 2010 г. налоговый орган дал несколько иное объяснение фирм-однодневок, которые были названы «неблагонадежными субъектами коммерческой деятельности»; как было отмечено в тексте, под такой фирмой «в самом общем смысле понимается юридическое лицо, не обладающее фактической самостоятельностью, созданное без цели ведения предпринимательской деятельности, как правило, не представляющее налоговую отчетность, зарегистрированное по адресу массовой регистрации, и т. д.» (письмо ФНС России от 11 февраля 2010 г. № 3-7-07/84 (Офиц. док., 2010, № 9)). Ни один из указанных критериев не являлся определенным (при этом далее в тексте письма по существу упоминаются иные критерии фирмы-однодневки: подконтрольность налогоплательщику, взаимозависимость и аффилированность контрагента с ним⁵⁷), а последнее указание – «и т. д.» – вообще делало всю попытку определения тщетной: в таком виде данное разъяснение нормативного характера противоречило существу правовых позиций Конституционного Суда относительно определенности правовой нормы.

В последующем появилось еще несколько писем, где государственные органы излагали свой взгляд на природу фирм-однодневок⁵⁸.

Понятие «фирма-однодневка» стало использоваться и судами⁵⁹. В частности, в постановлении ФАС Московского округа от 13 октября 2010 г. № КА-А40/12159-10 по делу № А40-5818/10-33-32⁶⁰ среди признаков фирмы-однодневки названы следующие: отсутствие по адресам, заявленным в учредительных документах, непредставление своевременно отчетности, отсутствие производственных мощностей и ресурсов, необходимых для осуществления реальной предпринимательской деятельности, отсутствие трудового коллектива и основных средств. В определении Верховного Суда РФ от 30 октября 2017 г. № 306-КГ17-16280 по делу № А65-19198/2016⁶¹ была поддержана позиция нижестоящих судов среди прочего и потому, что ими было установлено, что «присоединяемые к заявителю

(или его контрагента) на фоне продолжения поставки в адрес должника крупных партий товаров или существенных объемов работ (услуг); выпуск, покупка/продажа контрагентами векселей, ликвидность которых не очевидна или не исследована, а также выдача/получение займов без обеспечения (негативность данного признака усугубляет отсутствие условий о процентах по долговым обязательствам любого вида, а также сроки погашения указанных долговых обязательств больше трех лет); существенная доля расходов по сделке с «проблемными» контрагентами в общей сумме затрат налогоплательщика, при этом отсутствие экономического обоснования целесообразности такой сделки при одновременном отсутствии положительного экономического эффекта от ее осуществления и т. п. (п. 12 перечня).

⁵⁷ Причем квалификация зависимой или аффилированной организации в качестве фирмы-однодневки осуществляется со ссылкой на документ (постановление Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды»), в котором это слово не упоминается.

⁵⁸ Например, в письме Министерства финансов РФ от 17 декабря 2014 г. № 03-02-07/1/65228 изложен следующий подход: «Такие признаки, как наличие “массового” учредителя (участника), “массового” руководителя, отсутствие организации по адресу регистрации, отсутствие персонала, отсутствие налоговой отчетности либо ее представление с минимальными показателями, наличие численности организации в составе 1 человека, отсутствие собственных либо арендованных основных средств, транспортных средств свидетельствует о наличии “фирмы-однодневки”». В Методических рекомендациях «Об исследовании и доказывании фактов умышленной неуплаты или неполной уплаты сумм налога (сбора)», утвержденных СК России, ФНС России (письмо ФНС России от 13 июля 2017 г. № ЕД-4-2/13650@) по всему тексту используется оборот «подставные лица (фирмы-однодневки)».

⁵⁹ По этому вопросу также см. [66].

⁶⁰ <http://www.alppp.ru/court/fas-moskovskogo-okruga/10-2010/postanovlenie-fas-moskovskogo-okruga-ot-13-10-2010--ka-a4012159-10-po-delu--a40-581810-3.html/>.

⁶¹ <https://sudact.ru/vsrf/doc/W7FkXU2ICebQ/>.

общества относятся к категории фирм “однодневок” (“массовый” руководитель, “массовый” учредитель, адрес “массовой регистрации”)⁶².

Очищение экономического пространства и ЕГРЮЛ от действительно недобросовестных участников экономических отношений – это, вне всякого сомнения, дело благое. Но осуществляться оно должно таким образом, чтобы были понятны критерии правомерности/неправомерности поведения, опирающиеся не на разного рода разъяснения, под которыми не лежит закон, а на сам закон. В отношении же так называемых фирм-однодневок мы видим термин неясного содержания (несмотря на все попытки обозначить критерии таких фирм, их четкого определения как не было, так и нет, а многие выделяемые критерии – и в приведенных разъяснениях, и в научной литературе⁶³ – весьма неоднозначны), на основании которого в отношении как юридических лиц, так и физических лиц, осуществляющих руководство такими лицами или являющимися их учредителями, применяются различные меры ответственности. Во многом это следствие отсутствия в нашем праве серьезных и системных теоретических разработок, объясняющих, что такое фиктивность (негативная) применительно к юридическому лицу и/или его отдельным элементам.

Еще одна негативная тенденция, которая вытекает из вышесказанного, – активное использование для регулирования отношений даже не подзаконных актов, а различного рода писем, разъяснений.

К числу других тенденций развития регистрационной системы следует отнести активное использование информационных ресурсов. Здесь, очевидно, мы будем наблюдать серьезное развитие. К примеру, типовые уставы, которые сегодня видятся едва ли не прорывом с точки зрения возможностей информационных систем регистрирующего органа, скоро могут оказаться анахронизмом. Информационные системы позволят отказаться от бумажного носителя соответствующей информации вовсе и фиксировать все необходимые условия на соответствующем информационном ресурсе.

Большой вопрос – будущее развитие ЕГРЮЛ – уже был поставлен в нашей более ранней работе [38, с. 404–406]. Использование регистрационной системы предполагает существование информационного ресурса, в котором информация аккумулируется и периодически, после наступления в деятельности эконо-

⁶² Такая формулировка встречается во многих судебных актах арбитражных судов (см. постановления Арбитражного суда Поволжского округа: от 6 июля 2017 г. № Ф06-22745/2017 по делу № А65-19198/2016; от 7 марта 2018 г. № Ф06-30491/2018 по делу № А65-7734/2017; от 12 марта 2018 г. № Ф06-30560/2018 по делу № А65-20623/2017 и др. акты).

⁶³ Приведем пример одного определения: «Фирма-однодневка – это созданная формально в соответствии с законодательством о государственной регистрации юридических лиц организация, используемая в качестве средства для совершения и (или) сокрытия следов правонарушений и преступлений и обладающая признаками, затрудняющими идентификацию физических лиц, в действительности причастных к ее учреждению и руководству финансово-хозяйственной деятельностью и бухгалтерским учетом» [52, с. 19]. Под такое «определение», строго говоря, могут попасть как организации, действительно созданные и/или используемые для реализации преступных замыслов, так и организации, никакого отношения к криминалу не имеющие. Автор, говоря о признаках, затрудняющих идентификацию физических лиц, в действительности причастных к учреждению организации и руководству ей, забывает, что в некоторых случаях это делается для реализации целей вполне правомерных. К примеру, в позитивном смысле о фиктивности (учредительства, организации, руководства) упоминается в работах по теории оперативно-розыскной деятельности. Здесь рассматриваются фиктивные организации («фиктивные фирмы»), создаваемые (или действующие) для решения задач оперативно-розыскной деятельности, в частности, как средство «подрыва доверия внутри криминального сообщества» [67, с. 14–15].

мических агентов фактов, влекущих изменение ранее внесенных сведений, обновляется. Однако уже сегодня ЕГРЮЛ не является единственным таким ресурсом; возможно, следует подумать о его функциональном и содержательном изменении.

В целом, описывая состояние существующей регистрационной системы, можно использовать слова «кризис», «альтернативы» и «возможности». Кризисное состояние объясняется существенным дисбалансом системы, вызванным многочисленными нормативными изменениями, «размыванием» регулирования через различного рода разъяснения околонормативного характера, «разрывами» между положениями гражданского, административного и уголовного законодательства и рядом других обстоятельств. Существуют альтернативные пути выхода из этого кризиса (усиление предварительного контроля, проверка не только достоверности сведений, вносимых в ЕГРЮЛ, но и законности, либерализация в вопросах учреждения с перенесением контроля на период деятельности и т. д.: различных комбинаций здесь множество), но в целом очевидно, что вся система требует «перезагрузки» (и в этом как раз альтернативы нет). В свою очередь, какой бы выбор ни был сделан, возможности развития системы определяются достижениями научно-технического прогресса (развитие процессов цифровизации), которые надо использовать наиболее оптимальным образом.

Источники

- РГКД – Решения гражданского кассационного департамента Правительствующего Сената. 1880. – СПб.: Тип. Правительств. Сената, 1881. – 1248 с.
- ПСЗРИ – Полное собрание законов Российской Империи. Первое собрание (1649–1825): в 45 т. – СПб.: Тип. II Отд-ния Собств. Е. И. В. Канцелярии, 1830. – Т. 29: 1806–1807. – 1391 с.
- СЗРИ – Свод законов Российской империи: в 34 т. – СПб.: Тип. II Отд-ния Собств. Е. И. В. Канцелярии, 1857. – Т. 10, ч. 1: Законы гражданские. – [4], 491, 104 с.
- ОГЗ – Основные государственные законы (Собр. узаконений и распоряжений Правительства 24 апр. 1906 г., № 98). – СПб.: В. Березовский, 1907. – 20 с.
- ГУ – Гражданское уложение. Кн. 1. Положения общие: Проект Высочайше учрежденной Редакционной комиссии по составлению Гражданского уложения (с объяснениями, извлеченными из трудов Редакционной комиссии) / Под ред. И.М. Тютрюмова, сост. А.Л. Саатчиан. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 288 с.
- СПВПК – Сборник Постановлений Временного правительства по кооперации. – М.: Совет Всерос. кооператив. съездов, 1917. – XIV, 29 с.
- СУПВП – Сборник указов и постановлений Временного правительства. – Вып. 1: 27 февр. – 5 мая 1917 г. – Петроград: Гос. тип., 1917. – [2], VI, [2], 557 с.
- СД – Сборник декретов, 1917–1918 гг. – М.: Гос. изд-во, 1920. – 316 с.
- СУРП – Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1919 г. – М.: Юрид. лит., 1943. – 888 с.
- СУ РСФСР – Собрание узаконений РСФСР (Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства).
- СЗ СССР – Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР.

- СППИ – Сборник постановлений, приказов и инструкций по финансово-хозяйственным вопросам.
- СП СССР – Собрание постановлений Правительства СССР.
- Ведомости ВС РСФСР – Ведомости Верховного Совета РСФСР.
- Ведомости ВС СССР – Ведомости Верховного Совета СССР.
- Ведомости СНД СССР и ВС СССР – Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР.
- СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации.
- БНАМВ – Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств Российской Федерации.
- Вестн. ВАС РФ – Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.
- Бух. учет – Бухгалтерский учет.
- Офиц. док. – Официальные документы (еженедельное приложение к газете «Учет, налоги, право»).

Литература

1. *Мейер Д.И.* Русское гражданское право: в 2 ч. – М.: Статут, 1997. – Ч. 1. – 290 с.
2. *Габов А.В.* Краткий исторический обзор становления института юридического лица в отечественном праве // Юридические лица в российском гражданском праве: в 3 т. / Отв. ред. А.В. Габов, О.В. Гутников, С.А. Сеницын. – М.: ИНФРА-М, 2015. – Т. 1: Общие положения о юридических лицах. – С. 42–67.
3. Корпоративное право: в 2 т. / Отв. ред. И.С. Шиткина. – М.: Статут, 2017. – Т. 1. – 976 с.
4. *Каминка А.И.* Проект положения об акционерных предприятиях // Журн. М-ва юстиции. – 1897. – № 1. – С. 127–156.
5. *Гуссаковский П.Н.* Вопросы акционерного права. – Петроград: Сенат. тип., 1915. – 115 с. (из журн. М-ва юстиции, окт., нояб., дек. 1915)
6. *Кекуатов К.В.* Сравнительный текст русских проектов закона о кооперативных товариществах. – Петроград: Тип. «Брокгауз – Ефрон», 1915. – 48 с.
7. *Каминка А.И.* Очерки торгового права. – М.: Центр ЮрИнфоР, 2002. – 547 с.
8. *Исаев А.А.* Новое кооперативное законодательство. – Петроград: Мысль, 1918. – 176 с.
9. *Антропов И.А.* Лекции по русскому кооперативному праву. – Казань: Изд. Казан. союза потребит. о-в, 1918. – 98 с.
10. *Лазариди А.С.* Государственная регистрация юридических лиц: Административно-правовые вопросы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. – 22 с.
11. *Иваницкий Д.И.* Торговая регистрация. – М.: Изд-во Наркомторга СССР, 1926. – 123 с.
12. *Иваницкий Д.И.* Введение в действие нового закона о торговой регистрации от 20 октября 1925 года. – М.: Изд-во Наркомторга СССР и РСФСР, 1927. – 49 с.
13. *Данилова Е.Н.* Товарищества // Данилова Е.Н., Перетерский И.С., Раевич С.И. Советское хозяйственное право. – М.; Л.: Гос. изд-во, 1926. – С. 101–190.
14. Торговая регистрация // Ежегодник сов. юстиции. – 1927. – № 29. – С. 905.
15. Торговая регистрация // Ежегодник сов. юстиции. – 1927. – № 13. – С. 390.
16. Торговая регистрация // Ежегодник сов. юстиции. – 1927. – № 30. – С. 936–937.
17. *Шретер В.Н.* Внутренняя торговля. Правовые основы внутреннего товарооборота СССР. – М.: Эконом. жизнь, 1926. – 226 с.
18. *Шимчак В.* Безуставные госпредприятия // Ежегодник сов. юстиции. – 1926. – № 11. – С. 337–338.

19. *Жагилев И.* Реестр и правоспособность акционерных обществ (паевых товариществ) // Вестн. сов. юстиции. – 1924. – № 23. – С. 785–786.
20. *Егиазаров И.В.* Новый закон о торговой регистрации // Вопросы торгового права и практики: Сб. ст. – Л.: Изд. Ленингр. товар. биржи, 1926. – С. 176–182.
21. *Вольф В.Ю.* Основы хозяйственного права. – М.: Финанс. изд-во НКФ СССР, 1928. – 151 с.
22. Порядок учреждения, регистрации и ликвидации трудовых артелей // Ежедневник сов. юстиции. – 1925. – № 30. – С. 1029–1030.
23. *Бахчисарайцев Х.* Правоспособность госпредприятий и торговая регистрация // Ежедневник сов. юстиции. – 1926. – № 13. – С. 385–387.
24. *Бевзенко Р.С.* Торговая регистрация и торговые реестры: история и теория // Вестн. эконом. правосудия Российской Федерации. – 2019. – № 6. – С. 68–91.
25. Советская юстиция. – 1940. – № 16.
26. *Цытин Я.* Трудовые артели // Ежедневник сов. юстиции. – 1925. – № 35. – С. 1162.
27. Порядок регистрации уставов жилищно-строительных и жилищно-арендных кооперативов и товариществ // Ежедневник сов. юстиции. – 1926. – № 17. – С. 539.
28. Регистрация охотничьих кооперативов // Ежедневник сов. юстиции. – 1926. – № 39. – С. 1144.
29. Регистрация охотничьих кооперативов // Ежедневник сов. юстиции. – 1926. – № 47. – С. 1340.
30. Порядок образования земельных обществ и утверждения их уставов // Ежедневник сов. юстиции. – 1926. – № 27. – С. 856.
31. Место регистрации уставов жилищно-кооперативных товариществ всех видов // Ежедневник сов. юстиции. – 1927. – № 13. – С. 391.
32. Утверждение и регистрация уставов артелей инвалидов // Ежедневник совет. юстиции. – 1928. – № 4. – С. 123.
33. Регистрация кредитно-кооперативных организаций // Ежедневник сов. юстиции. – 1928. – № 7. – С. 217.
34. Утверждение и регистрация артелей инвалидов // Ежедневник сов. юстиции. – 1928. – № 12. – С. 378.
35. Порядок регистрации кредитно-кооперативных организаций // Ежедневник сов. юстиции. – 1928. – № 16. – С. 500–501.
36. Порядок утверждения уставов обществ, не преследующих цели извлечения прибыли, регистрация их и надзор за их деятельностью // Ежедневник сов. юстиции. – 1928. – № 40–41. – С. 1088–1089.
37. *Маковский А.Л.* О кодификации гражданского права (1922–2006). – М.: Статут, 2010. – 735 с.
38. *Габов А.В.* Достоверность и недостоверность сведений (данных), включаемых или включенных в ЕГРЮЛ: история, теория и практика // Предпринимательское право: современный взгляд / Отв. ред. С.А. Карелина, П.Г. Лахно, И.С. Шиткина. – М.: Юстицинформ, 2019. – С. 364–407.
39. *Залесский В.В.* Создание и деятельность коммерческих организаций // Право и экономика. – 1998. – № 1. – С. 47–49.
40. *Ломакин Д.В.* О проекте Федерального закона «О государственной регистрации юридически лиц» // Законодательство. – 2001. – № 6. – С. 75–79.
41. *Козлова Н.В.* Создание юридических лиц: взгляд в будущее // Хозяйство и право. – 2002. – № 1. – С. 106–116.

42. *Сарбаши С.В.* Комментарий основных положений Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц» // *Хозяйство и право*. – 2002. – № 1. – С. 20–30.
43. *Сарбаши С.В.* Направления совершенствования законодательства о регистрации юридических лиц // *Вестн. гражд. права*. – 2006. – Т. 6, № 1. – С. 26–34.
44. *Чуряев А.В.* Государственная регистрация юридических лиц в России: отдельные аспекты // *Адвокат*. – 2006. – № 4. – С. 91–100.
45. *Чуряев А.В.* Документы, необходимые для регистрации юридического лица: анализ законодательства // *Право и экономика*. – 2006. – № 11. – С. 10–17.
46. *Серьёзная О.А.* Создание коммерческих организаций: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2009. – 24 с.
47. *Залесский В.В.* Комментарий к Закону о государственной регистрации юридических лиц // *Право и экономика*. – 2002. – № 2. – С. 7–21.
48. *Кокорева О.М.* Правовое регулирование государственной регистрации некоммерческих организаций: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 28 с.
49. *Габов А.В.* Незаконное образование (создание, реорганизация) юридического лица в российском уголовном праве // *Вестн. Том. гос. ун-та. Право*. – 2019. – № 32. – С. 24–41. – doi: 10.17223/22253513/32/3.
50. *Тюнин В.И., Бадзардзе Т.А.* Незаконное образование (создание, реорганизация) юридического лица (ст. 173.1 УК РФ) // *Рос. юстиция*. – 2012. – № 2. – С. 24–26.
51. *Гук Д.В.* Использование «фирм-однодневок» для целей хищения денежных средств, выделенных на государственные закупки // *Труды Ин-та государства и права Рос. акад. наук*. – 2012. – № 2. – С. 75–85.
52. *Соловьев И.Н.* Защита финансовых интересов государства: противодействие фирмам-однодневкам и уклонению от уплаты налогов. – М.: Проспект, 2013. – 182 с.
53. *Яни П.С.* Образование юридического лица через подставных лиц // *Законность*. – 2014. – № 5. – С. 35–39.
54. *Петухов Е.В.* Незаконное образование (создание, реорганизация) юридического лица: признаки объективной стороны состава преступления // *Юристъ-Правоведъ*. – 2014. – № 4. – С. 118–120.
55. *Багаутдинов Ф.Н., Мирзанурова Н.М.* Создание фирм через подставных лиц // *Законность*. – 2015. – № 6. – С. 24–26.
56. *Устинова Т.Д.* Статья 173.1 УК РФ: некоторые вопросы квалификации и законодательной техники // *Уголовное право: стратегия развития в XXI веке: Материалы XVI Междунар. науч.-практ. конф.* – М.: РГ-Пресс, 2019. – С. 245–248.
57. *Рожавский З.Д.* Преступления, совершаемые с использованием фирм-однодневок: механизм и предупреждение: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2018. – 35 с.
58. *Габов А.В.* Запреты и ограничения для граждан на участие в учреждении юридического лица в законодательстве о государственной регистрации юридических лиц // *Журн. предпринимат. и корпоратив. права*. – 2019. – № 1. – С. 33–44.
59. *Габов А.В.* Создание коммерческой организации путем учреждения // *Экономическая концентрация: опыт экономико-правового исследования рыночных и юридических конструкций / Отв. ред. М.А. Егорова*. – М.: Юстицинформ, 2016. – С. 210–233.
60. *Сасов К.А.* Реальные и возможные способы борьбы с компаниями-«однодневками» // *Арбитраж. практика*. – 2011. – № 8. – С. 116–119.
61. *Сасов К.А.* Кто сядет за однодневку? // *Право.ru*. – 2011. – 25 окт. – URL: pravo.ru/review/view/63034/, свободный.

62. Трофимова Е.В. Государственная регистрация субъектов предпринимательской деятельности: цели, задачи и правовые проблемы // Бизнес и право в России и за рубежом: Прил. к журн. «Предпринимательское право». – 2012. – Вып. 2. – С. 59–65.
63. Петухов Е.В. Уголовно-правовая охрана отношений в сфере создания и реорганизации юридических лиц: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2015. – 22 с.
64. Соловьев И.Н. Уголовно-правовая характеристика ст. 173.2 УК РФ с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 30.03.2015 № 67-ФЗ // Рос. следователь. – 2016. – № 3. – С. 34–41.
65. Малянова К.П. Методика расследования преступлений, связанных с незаконным образованием (созданием, реорганизацией) юридического лица: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2018. – 25 с.
66. Цепов Г.В. Бьют не по паспорту, или понятия фиктивной организации, подставного лица и фактического руководителя в российской судебной практике // Закон. – 2017. – № 6. – С. 86–100.
67. Шарихин А.Е. Научные основы обеспечения экономической безопасности России посредством оперативно-розыскной деятельности: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2007. – 52 с.

Поступила в редакцию
10.05.19

Габов Андрей Владимирович, доктор юридических наук, член-корреспондент РАН

Институт государства и права Российской академии наук
ул. Знаменка, д. 10, г. Москва, 119019, Россия
E-mail: andrey.gabov.00@mail.ru

ISSN 2541-7738 (Print)
ISSN 2500-2171 (Online)

UCHENYE ZAPISKI KAZANSKOGO UNIVERSITETA. SERIYA GUMANITARNYE NAUKI
(Proceedings of Kazan University. Humanities Series)

2019, vol. 161, no. 4, pp. 77–126

doi: 10.26907/2541-7738.2019.4.77-126

**The Evolution of the Registration System
of Legal Entity Establishment in Russia: Main Stages and Trends**

A.V. Gabov

Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, Moscow, 119019 Russia
E-mail: andrey.gabov.00@mail.ru

Received May 10, 2019

Abstract

In this paper, the author describes various stages of the evolution of the registration system of legal entity establishment in Russia. It has been noted that the rule making was unsystematic in the beginning, which influenced its subsequent development, thereby resulting in a variety of acts regulating the activities of registration entities and registration authorities.

The beginning of the formation of the system under consideration refers to the period of radical economic changes in the late 1980s, the transitional stage in its formation ended in 1994 along with the adoption of the first part of the Civil Code of the Russian Federation. Particular attention has been paid to the period when the registration system configuration was defined in line with the liberal approach, which implies minimal restrictions on the establishment of a legal entity, the formal nature of the grounds

for refusal, and the absence of a preliminary verification of the legality / reliability of the information included in the registry. This approach was heavily criticized and, finally, reversed: under the slogans of combating false information entered into the register by unscrupulous market participants, as well as counteracting the so-called sham companies, the preliminary control over the creation of legal entities sharply increased, up to the assessment of the advisability of establishing a new subject of law – a legal entity.

Among the current trends in the development of the registration system, an excessive appeal to various letters, explanations to regulate the relations, and active use of information resources have been highlighted.

Keywords: D.I. Meyer, legal entities, state registration, Unified State Register of Legal Entities, history

References

1. Meyer D.I. *Russkoe grazhdanskoe pravo* [Russian Civil Law]. Pt. 1. Moscow, Statut, 1997. 290 p. (In Russian)
2. Gabov A.V. A brief historical overview of the formation of the legal entity institution in Russian law. In: *Yuridicheskie litsa v rossiiskom grazhdanskom prave* [Legal Entities in Russian Civil Law]. Vol. 1: General provisions on legal entities. Gabov A.V., Gutnikov O.V., Sinitsyn S.A. (Eds.). Moscow, INFRA-M, 2015, pp. 42–67. (In Russian)
3. *Korporativnoe pravo* [Corporate Law]. Vol. 1. Shitkina I.S. (Ed.). Moscow, Statut, 2017. 976 p. (In Russian)
4. Kaminka A.I. The draft regulations on joint-stock companies. *Zhurnal Ministerstva Yustitsii*, 1897, no. 1, pp. 127–156. (In Russian)
5. Gussakovskii P.N. *Voprosy aktsionernogo prava* [Problems of Corporate Law]. Petrograd, Senat. Tip., 1915. 115 p. (In Russian)
6. Kekuatov K.V. *Sravnitel'nyi tekst russkikh proektov zakona o kooperativnykh tovarishchestvakh* [Comparative Analysis of the Russian Drafts of the Law on Cooperative Partnerships]. Petrograd, Tip. "Brokgauz – Efron", 1915. 48 p. (In Russian)
7. Kaminka A.I. *Ocherki torgovogo prava* [Essays on Commercial Law]. Moscow, Tsentr YurInfoR, 2002. 547 p. (In Russian)
8. Isaev A.A. *Novoe kooperativnoe zakonodatel'stvo* [New Cooperative Legislation]. Petrograd, Mysl', 1918. 176 p. (In Russian)
9. Antropov I.A. *Lektsii po russkomu kooperativnomu pravu* [Lectures on Russian Cooperative Law]. Kazan, Izd. Kazan. Soyuza Potrebit. O-v., 1918. 98 p. (In Russian)
10. Lazaridi A.S. State registration of legal entities: Administrative and legal issues. *Extended Abstract of Cand. Leg. Sci. Diss.* Saratov, 2004. 22 p. (In Russian)
11. Ivanitskii D.I. *Torgovaya registratsiya* [Commercial Registration]. Moscow, Izd. Narkomtorga SSSR, 1926. 123 p. (In Russian)
12. Ivanitskii D.I. *Vvedenie v deistvie novogo zakona o torgovoi registratsii ot 20 oktyabrya 1925 goda* [Entry into Force of a New Law on Trade Registration of October 20, 1925]. Moscow, Izd. Narkomtorga SSSR i RSFSR. Moscow, Izd. Narkomtorga SSSR i RSFSR, 1927. 49 p. (In Russian)
13. Danilova E.N. Partnerships. In: Danilova E.N., Pereterskii I.S., Raevich S.I. *Sovetskoe khozyaistvennoe pravo* [Soviet Commercial Law]. Moscow, Leningrad, Gos. Izd., 1926, pp. 101–190. (In Russian)
14. Commercial registration. *Ezhenedel'nik Sovetskoj Yustitsii*, 1927, no. 29, p. 905. (In Russian)
15. Commercial registration. *Ezhenedel'nik Sovetskoj Yustitsii*, 1927, no. 13, p. 390. (In Russian)
16. Commercial registration. *Ezhenedel'nik Sovetskoj Yustitsii*, 1927, no. 30, pp. 936–937. (In Russian)
17. Shreter V.N. *Vnutrennyaya trgovlya. Pravovye osnovy vnutrennego tovarooborota SSSR* [Inland Trade. Legal Basis for Internal Trade Turnover in USSR]. Moscow, Ekon. Zhizn', 1926. 226 p. (In Russian)
18. Shimchak V. Non-statutory state enterprises. *Ezhenedel'nik Sovetskoj Yustitsii*, 1926, no. 11, pp. 337–338. (In Russian)
19. Zhagilev I. Register and legal capacity of joint-stock companies (unit partnerships). *Vestnik Sovetskoj Yustitsii*, 1924, no. 23, pp. 785–786. (In Russian)

20. Egiazorov I.V. A new law on trade registration. In: *Voprosy torgovogo prava i praktiki* [Problems of Commercial Law and Practice]. Leningrad, Izd. Leningr. Tovar. Birzhi, 1926, pp. 176–182. (In Russian)
21. Vol'f V.Yu. *Osnovy khozyaistvennogo prava* [Principles of Commercial Law]. Moscow, Finans. Izd. NKf SSSR, 1928. 151 p. (In Russian)
22. The procedure for the establishment, registration, and liquidation of labor artels. *Ezhenedel'nik Sovetskoi Yustitsii*, 1925, no. 30, pp. 1029–1030. (In Russian)
23. Bakhchisaraitsev Kh. Legal capacity of state enterprises and trade registration. *Ezhenedel'nik Sovetskoi Yustitsii*, 1926, no. 13, pp. 385–387. (In Russian)
24. Bevzenko R.S. Trade registration and trade registers: History and theory. *Vestnik Ekonomicheskogo Pravosudiya Rossiiskoi Federatsii*, 2019, no. 6, pp. 68–91. (In Russian)
25. *Sovetskaya Yustitsiya*, 1940, no. 16. (In Russian)
26. Tsypin Ya. Labor artels. *Ezhenedel'nik Sovetskoi Yustitsii*, 1925, no. 35, p. 1162. (In Russian)
27. The procedure for registration of regulations of building and rental cooperatives and partnerships. *Ezhenedel'nik Sovetskoi Yustitsii*, 1926, no. 17, p. 539. (In Russian)
28. Registration of hunting cooperatives. *Ezhenedel'nik Sovetskoi Yustitsii*, 1926, no. 39, p. 1144. (In Russian)
29. Registration of hunting cooperatives. *Ezhenedel'nik Sovetskoi Yustitsii*, 1926, no. 47, p. 1340. (In Russian)
30. The procedure for the formation of land societies and the approval of their statutes. *Ezhenedel'nik Sovetskoi Yustitsii*, 1926, no. 27, p. 856. (In Russian)
31. Place of registration of statutes of housing-cooperative partnerships of all types. *Ezhenedel'nik Sovetskoi Yustitsii*, 1927, no. 13, p. 391. (In Russian)
32. Adoption and registration of the statutes of artels for disabled people. *Ezhenedel'nik Sovetskoi Yustitsii*, 1928, no. 4, p. 123. (In Russian)
33. Registration of credit and cooperative organizations. *Ezhenedel'nik Sovetskoi Yustitsii*, 1928, no. 7, p. 217. (In Russian)
34. Approval and registration of artels for disabled people. *Ezhenedel'nik Sovetskoi Yustitsii*, 1928, no. 12, p. 378. (In Russian)
35. Procedure for registration of credit cooperative organizations. *Ezhenedel'nik Sovetskoi Yustitsii*, 1928, no. 16, pp. 500–501. (In Russian)
36. The procedure for approving the statutes of companies not pursuing the goal of making profit, registering them, and supervising their activities. *Ezhenedel'nik Sovetskoi Yustitsii*, 1928, nos. 40–41, pp. 1088–1089. (In Russian)
37. Makovskii A.L. *O kodifikatsii grazhdanskogo prava (1922–2006)* [On Civil Law Codification (1922–2006)]. Moscow, Statut, 2010. 735 p. (In Russian)
38. Gabov A.V. Reliability and unreliability of information (data) that are to be included or were included in the Unified State Register of Legal Entities: History, theory, and practice. In: *Predprinimatel'skoe pravo: sovremennyi vzglyad* [Entrepreneurial Law: Contemporary Views]. Karelina S.A., Lakhno P.G., Shitkina I.S. (Eds.). Moscow, Yustitsinform, 2019, pp. 364–407. (In Russian)
39. Zalesskii V.V. Creation and activities of commercial organizations. *Pravo i Ekonomika*, 1998, no. 1, pp. 47–49. (In Russian)
40. Lomakin D.V. About the draft of the Federal Law “On state registration of legal entities”. *Zakonodatel'stvo*, 2001, no. 6, pp. 75–79. (In Russian)
41. Kozlova N.V. Establishing legal entities: A look into the future. *Khozyaistvo i Pravo*, 2002, no. 1, pp. 106–116. (In Russian)
42. Sarbash S.V. A commentary on the main provisions of the Federal Law “On state registration of legal entities”. *Khozyaistvo i Pravo*, 2002, no. 1, pp. 20–30. (In Russian)
43. Sarbash S.V. Areas of improvement of the legislation on registration of legal entities. *Vestnik Grazhdanskogo Prava*, 2006, vol. 6, no. 1, pp. 26–34. (In Russian)
44. Churyaev A.V. State registration of legal entities in Russia: Some aspects. *Advokat*, 2006, no. 4, pp. 91–100. (In Russian)

45. Churyaev A.V. Documents required for registration of a legal entity: Analysis of legislation. *Pravo i Ekonomika*, 2006, no. 11, pp. 10–17. (In Russian)
46. Ser'eznova O.A. Establishment of commercial organizations. *Extended Abstract of Cand. Leg. Sci. Diss.* St. Petersburg, 2009. 24 p. (In Russian)
47. Zalesskii V.V. A commentary to the Law on State Registration of Legal Entities. *Pravo i Ekonomika*, 2002, no. 2, pp. 7–21. (In Russian)
48. Kokoreva O.M. Legal regulation of state registration of non-commercial organizations. *Extended Abstract of Cand. Leg. Sci. Diss.* Moscow, 2010. 28 p. (In Russian)
49. Gabov A.V. Illegal formation (creation, reorganization) of a legal entity in Russian criminal law. *Vestnik Tomskogo Gosudarstvennogo Universiteta. Pravo*, 2019, no. 32, pp. 24–41. doi: 10.17223/22253513/32/3. (In Russian)
50. Tyunin V.I., Badzgaradze T.A. Illegal formation (establishment, reorganization) of a legal entity (Art. 173.1 of the Criminal Code of the Russian Federation). *Rossiiskaya Yustitsiya*, 2012, no. 2, pp. 24–26. (In Russian)
51. Guk D.V. The use of sham companies for the theft of funds allocated for public procurement. *Trudy Instituta Gosudarstva i Prava Rossiiskoi Akademii Nauk*, 2012, no. 2, pp. 75–85. (In Russian)
52. Solov'ev I.N. *Zashchita finansovykh interesov gosudarstva: protivodeistvie firmam-odnodnevkam i ukloneniyu ot uplaty nalogov* [Protecting the Financial Interests of the State: Countering Sham Companies and Tax Evasion]. Moscow, Prospekt, 2013. 182 p. (In Russian)
53. Yani P.S. Legal entity establishment through figureheads. *Zakonnost'*, 2014, no. 5, pp. 35–39. (In Russian)
54. Petukhov E.V. Illegal formation (establishment, reorganization) of a legal entity: Signs of the objective side of the offense. *Yurist'-Pravoved'*, 2014, no. 4, pp. 118–120. (In Russian)
55. Bagautdinov F.N., Mirzanurova N.M. Establishing companies through figureheads. *Zakonnost'*, 2015, no. 6, pp. 24–26. (In Russian)
56. Ustinova T.D. Article 173.1 of the Criminal Code: Some issues of qualification and legislative technology. In: *Ugolovnoye pravo: strategiya razvitiya v XXI veke: Materialy XVI Mezhdunar. nauch.-prakt. konf.* [Criminal Law: Development Strategy for the 21st Century: Proc. 16th Int. Sci.-Pract. Conf.]. Moscow, RG-Press, 2019, pp. 245–248. (In Russian)
57. Rozhavskii Z.D. Crimes committed using sham companies: Mechanism and warning. *Extended Abstract of Cand. Leg. Sci.* Saratov, 2018. 35 p. (In Russian)
58. Gabov A.V. Bans and restrictions for citizens to participate in the establishment of a legal entity in the legislation on state registration of legal entities. *Zhurnal Predprinimatel'skogo i Korporativnogo Prava*, 2019, no. 1, pp. 33–44. (In Russian)
59. Gabov A.V. Creating of a commercial organization by establishment. In: *Ekonomicheskaya kontsentratsiya: opyt ekonomiko-pravovogo issledovaniya rynochnykh i yuridicheskikh konstruktssii* [Economic Concentration: Experience in Economic and Legal Research of Market and Legal Structures]. Egorova M.A. (Ed.). Moscow, Yustitsinform, 2016, pp. 210–233. (In Russian)
60. Sasov K.A. Real and possible ways to deal with sham companies. *Arbitrazhnaya Praktika*, 2011, no. 8, pp. 116–119. (In Russian)
61. Sasov K.A. Who will be jailed for a sham company. *Pravo.ru*, 2011, Oct. 25. Available at: pravo.ru/review/view/63034/. (In Russian)
62. Trofimova E.V. State registration of business entities: Goals, objectives, and legal problems. *Biznes i Pravo v Rossii i Za Rubezhom*, 2012, no. 2, pp. 59–65. (In Russian)
63. Petukhov E.V. Protection of the relations in the sphere of establishment and reorganization of legal entities under criminal law. *Extended Abstract of Cand. Leg. Sci. Diss.* Krasnodar, 2015. 22 p. (In Russian)
64. Solov'ev I.N. Criminal law characteristic of Art. 173.2 of the Criminal Code as amended by the Federal Law no. 67-FZ of March 30, 2015. *Rossiiskii Sledovatel'*, 2016, no. 3, pp. 34–41. (In Russian)
65. Malyanova K.P. Methods of investigating crimes related to the illegal formation (establishment, reorganization) of a legal entity. *Extended Abstract of Cand. Leg. Sci. Diss.* Rostov-on-Don, 2018. 25 p. (In Russian)

-
66. Tsepov G.P. You are hit in your face, not in your passport, or concepts of sham company, straw person, and shadow director in Russian court practice. *Zakon*, 2017, no. 6, pp. 86–100. (In Russian)
 67. Sharikhin A.E. Scientific grounds for ensuring the economic safety of Russia by means of preliminary investigation. *Extended Abstract of Doct. Leg. Sci. Diss.* Moscow, 2007. 52 p. (In Russian)
-

⟨ **Для цитирования:** Габов А.В. Эволюция регистрационной системы создания юридических лиц в России: основные этапы и тенденции // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. – 2019. – Т. 161, кн. 4. – С. 77–126. – doi: 10.26907/2541-7738.2019.4.77-126. ⟩

⟨ **For citation:** Gabov A.V. The evolution of the registration system of legal entity establishment in Russia: Main stages and trends. *Uchenye Zapiski Kazanskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye Nauki*, 2019, vol. 161, no. 4, pp. 77–126. doi: 10.26907/2541-7738.2019.4.77-126. (In Russian) ⟩