|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| |  | | --- | | **ЮРИДИЧЕСКОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  [Евгений Жовтис](http://wew.kub.info/user.php?op=userinfo&uname=%C5%E2%E3%E5%ED%E8%E9%20%C6%EE%E2%F2%E8%F1), 25.06.2007 |  |  | | --- | | по запросу председателя Президиума Политсовета общественного объединения «Народная партия «Алга!» А.Б.Кожахметова  Исходная информация: Общественное объединение «Народная партия «Алга!» создано 10 сентября 2006 г. на учредительном съезде партии, утвердившем ее Устав. 9 ноября 2006 г. заявление о государственной регистрации общественного объединения «Народная партия «Алга!» было подано в Комитет регистрационной службы МЮ РК. 8 декабря 2006 г. Комитетом регистрационной службы МЮ РК издан приказ о перерыве срока государственной регистрации для проверки списков членов партии и экспертизы учредительных документов. На момент дачи настоящего заключения общественное объединение «Народная партия «Алга!» не зарегистрировано.  Для дачи заключения была предоставлена копия устава общественного объединения «Народная партия «Алга!».  Председатель Президиума Политсовета общественного объединения «Народная партия «Алга!» А.Б.Кожахметов просит дать квалифицированное юридическое заключение по следующим вопросам:  1. Соответствуют ли требования, выдвинутые руководителями 9 регионов о созыве съезда, Уставу партии? Если - да, го какому пункту, подпункту? 2. Кто в такой ситуации должен принять решение о созыве съезда, или это решение считается принятым самим фактом письма 9-ти? 3. Какой руководящий орган партии: председатель, президиум, политсовет имеет право определить в данном конкретном случае норму представительства от регионов и порядок выбора делегатов?  4. Каким руководящим органом филиала, руководителем, советом или конференцией (общим собранием) должно быть принято решение о требовании созыва съезда, в соответствии с иль! п.7.5 Устава? 5. Имеет ли право Политсовет партии принимать решение о реорганизации (присоединении, слиянии, объединении и т.д.) партии или ее участи в деятельности другой политической партии, общественного объединения? 6. Что делать в случае пробелов, изъянов или противоречий в Уставе партии? 7. Может ли центральная контрольно-ревизионная комиссия партии толковать устав?  Анализ применимого законодательства Республики Казахстан, регулирующего создание, деятельность и ликвидацию юридических лиц - некоммерческих организаций, в том числе политических партий позволяет дать следующие ответы на поставленные вопросы. Создание, деятельность и ликвидация юридических лиц регулируется Гражданским кодексом РК (Общая часть) (далее - ГК РК), введенным в действие Постановлением Верховного Совета РК от 27 декабря 1994 года № 269-ХП, с изменениями и дополнениями. В соответствии со ст.34 ГК РК одним из видов юридических лиц является некоммерческая организация, которая, согласно п.3 ст.34 ГК РК, может быть «создана в форме учреждения, общественного объединения, акционерного общества потребительского кооператива, общественного фонда, религиозного объединения и в иной форме, предусмотренной законодательными актами ». Согласно п. 1 ст. 106 ГК РК: «Общественными объединениями в Республике Казахстан признаются политические партии, профессиональные союзы и другие объединения граждан, созданные на добровольной основе для достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству)}. Согласно п.8 ст. 106 ГК РК: «Правовое положение общественного объединения определяется в соответствии с настоящим Кодексом, законодательными актами». Такими законодательными актами являются Закон РК от 16 января 2001 года № 142-II «О некоммерческих организациях» (с изменениями и дополнениями), Закон РК от 31 мая 1996 года № 3 -I «Об общественных объединениях» (с изменениями и дополнениями) и Закон РК от 15 июля 2002 года № 344-11 «О политических партиях» (с изменениями и дополнениями). Согласно ст.1 Закона о некоммерческих организациях: «Особенности правового положения, создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий, профессиональных союзов регламентируются специальными законами». Таким законами являются Закон об общественных объединениях и Закон о политических партиях. Согласно ст.2 Закона об общественных объединениях: «Общественными объединениями в Республике Казахстан признаются политические партии, профессиональные союзы и другие объединения граждан, созданные на добровольной основе для достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству». Согласно ст.3 Закона об общественных объединениях: «Действие настоящего Закона распространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных объединении, органов территориального местного самоуправления и общественной самодеятельности, порядок создания и деятельность которых определяются иными законодательными актами». Согласно той же статье: «Особенности, связанные с созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией политических партий, профессиональных союзов и других отдельных видов общественных объединений, могут регулироваться иными законодательными актами. Деятельность указанных общественных объединений, не урегулированная иными законодательными актами, регламентируется настоящим Законом». Таким образом, действие Закона об общественных объединениях распространяется и на политические партии. Основным законодательным актом, регулирующим создание, деятельность, реорганизацию и ликвидацию политических партий является Закон о политических партиях (далее - Закон). Согласно п.1 ст.9 Закона: «1. Устав политической партии должен содержать: … 5) порядок создания, реорганизации и ликвидации политической партии и ее структурных подразделений (филиалов и представительств);  6) порядок избрания руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии и ее структурных подразделений (филиалов и представительств), срок полномочий и компетенцию указанных органов; 7) порядок внесения изменений и дополнений в устав политической партии и ее программу; … 2. В уставе политической партии могут содержаться и иные положения, относящиеся к ее деятельности и не противоречащие законодательству Республики Казахстан».  Статья 16 Закона определяет требования к органам политической партии и ее структурных подразделений (филиалов и представительств): «1. Высшим руководящим, органом политической партии является съезд (конференция) политической партии, созываемый не реже одного раза в течение четырех лет. 2. На съезде (конференции) политической партии: 1) вносятся изменения и дополнения в устав и программу политической партии: ... 3) избираются руководящие органы политической партии; …»  Необходимо также привести положение п. 2 ст.39 Закона о некоммерческих организаций: «К исключительной компетенции высшего органа управления некоммерческой организации относятся вопросы: … 2) добровольной реорганизации и ликвидации некоммерческой организации; 3) определения компетенции, организационной структуры, порядка формирования и прекращения полномочий органов управления некоммерческой организации; … 5) принятия в пределах, установленных законодательными актами, решения об участии некоммерческой организации в создании или деятельности других юридических лиц, а также своих филиалов и представительств. К исключительной компетенции высшего органа управления учредительными документами некоммерческой организации могут быть отнесены и другие вопросы деятельности этой организации в соответствии с законодательными актами».  Таким образом, требования к Уставу политической партии и компетенции высшего органа содержатся в трех законодательных актах: Законе о некоммерческих организациях, Законе об общественных объединениях и Законе о политических партиях. Положения Устава должны соответствовать требованиям законодательства. В то же время Устав может содержать и иные положения, не противоречащие законодательству. Если же некоторые правоотношения, связанные с созданием, реорганизацией, ликвидацией политической партии или ее деятельностью, не урегулированы Уставом, то используются применимые положения законодательства.  Исходя из вышеизложенного и на основе анализа положений Устава партии, представленного для дачи заключения, можно дать следующие ответы на поставленные вопросы:  1. Соответствуют ли требования, выдвинутые руководителями 9 регионов о созыве съезда, Уставу партии? Если да, то какому пункту, подпункту? Законодательство не содержит специальных требований к порядку созыва съезда (конференции) политической партии, кроме требования, чтобы съезды проводились не реже одного раза в четыре года. Поэтому установление порядка созыва съезда (конференции) оставлено на усмотрение самого общественного объединения (политической партии) и должно быть определено в его Уставе. Согласно п.7.2 Устава съезды партии могут быть «очередными и внеочередными}}. Согласно п.7.5 Устава «высший руководящий орган Партии - Съезд созывается не реже одного раза в четыре года по решению Политического Совета Партии или по требованию не менее половины филиалов и представительств Партии; Внеочередной Съезд Партии созывается по инициативе Политического Совета Партии или по инициативе не менее двух третей всех членов Партии». В формулировках двух положений Устава, содержащихся в п.7.5, есть некоторая неопределенность. Так согласно первому положению, съезды партии должны созываться не реже одного раза в четыре года. То есть съезды партии могут проходить один раз в четыре года или чаще. Решение об этом принимает Политсовет партии или это результат требования не менее половины филиалов и представительств Партии. В то же время по инициативе Политсовета или по инициативе не менее двух третей всех членов могут проводиться внеочередные съезды партии. Если съезд партии не принимал специального решения о том, с какой периодичностью проводятся съезды партии (например, раз в четыре года, раз в три года, раз в год), то все съезды, созываемые по решению Политсовета или по требованию не менее половины филиалов и представительств, будут считаться очередными. Это вытекает из положения Устава, что съезды проводятся не реже одного раза в четыре годы. Формулировка «не реже» предоставляет возможность проводить очередные съезды партии раз в четыре года и чаще. В этом случае вопросы возникают с проведением внеочередных съездов партии. Очевидно, что по решению или инициативе Политсовета могут созываться и очередные, и внеочередные съезды партии. В то же время только внеочередные съезды партии могут проводиться по инициативе не менее двух третей всех членов партии. Таким образом, если не было специального запротоколированного решения съезда партии о периодичности проведения съездов партии, то все съезды, созываемые Политсоветом или по требованию не менее половины филиалов и представительств, являются очередными, и только в случае инициативы не менее двух третей всех членов партии может быть проведен внеочередной съезд партии. Для устранения этой неопределенности можно порекомендовать либо внести в Устав изменения для точного определения периодичности созыва съездов партии, либо на следующем съезде партии принять такое решение. Исходя из вышеизложенного, требования, выдвинутые руководителями 9 регионов о созыве съезда, соответствуют положениям, изложенным в первом абзаце пункта 7.5 Устава, а именно как требования о созыве очередного съезда партии. Этот вывод справедлив только в том случае, если не было специального решения съезда партии о периодичности проведения съездов. Необходимо также отметить, что в п.7.5 Устава речь идет о требованиях филиалов и представительств, а не руководителей филиалов и представительств. В этой связи необходимо внимательно изучить Положение о филиалах и представительствах партии в части полномочий руководителей филиалов на принятие решений от имени филиалов. Если в Положении о филиалах нет специальных указаний на то, что выдвижение требований о созыве съезда партии находится в исключительной компетенции общего собрания членов филиала партии или его совета, то выдвижение таких требований руководителями филиалов, как полномочными представителями этих структурных подразделений партии, правомерно.   2. Кто в такой ситуации должен принять решение о созыве съезда, или это решение считается принятым самим фактом письма 9-ти? Ни действующее законодательство, ни Устав партии не содержат специальных указаний на форму выражения требования не менее половины филиалов и представительств о созыве съезда. Таким образом, достаточно заявления, письма или иного документа, который четко указывает на явно выраженную волю полномочных представителей этих структурных подразделений партии, подтвержденную их подписями.  Исходя из формулировки п.7.5 Устава съезд созывается «по решению Политического Совета Партии или по требованию не менее половины филиалов и представительств Партии». То есть, при наличии требования более половины филиалов и представительств, выраженного в форме документа никакого дополнительного решения о созыве съезда не требуется. Организационную работу по подготовке и проведению съезда в таком случае должны взять на себя те же структуры партии, которые обеспечивают проведение съезда по решению Политсовета партии.  3. Какой руководящий орган партии: председатель, президиум, политсовет имеет право определить в данном конкретном случае норму представительства от регионов и порядок выбора делегатов? Согласно п. 7.7.2 Устава: «Норма представительства и порядок выборов делегатов Съезда Партии устанавливаются Политсоветом Партии. Эти. полномочия Политсовет Партии может передавать Президиуму Политсовета Партии». Если полномочия по определению нормы представительства и порядка выборов делегатов съезда партии не переданы Президиуму Политсовета партии, то это должен делать Политсовет. В противном случае - Президиум Политсовета. Независимо от того «за» или «против» Политсовет или его Президиум проведения съезда, требование более половины филиалов и представительств о проведении очередного съезда является обязательным для исполнения (так же, впрочем, как и требование двух третей всех членов партии о созыве внеочередного съезда партии).  4. Каким руководящим органом филиала, руководителем, советом или конференцией (общим собранием) должно быть принято решение о требовании созыва съезда, в соответствии с п.п.1 п.7.5 Устава? На этот вопрос уже был дан частично ответ в ответе на первый вопрос. Эю зависит от Положения о филиалах, которое не было представлено для дачи настоящего заключения. Если в Положении о филиалах нет специальных указаний на то, что выдвижение требований о созыве съезда партии находится в исключительной компетенции общего собрания членов филиала партии или его совета, то выдвижение таких требований руководителями филиалов, как полномочными представителями этих структурных подразделений партии, правомерно.  5. Имеет ли право Политсовет партии принимать решение о реорганизации (присоединении, слиянии, объединении и т.д.) партии, ее участии или неучастии в деятельности другой политической партии, общественного объединения? Согласно п.2 ст.39 Закона о некоммерческих организациях: «К исключительной компетенции высшего органа управления некоммерческой организации относятся вопросы: … 2) добровольной реорганизации и ликвидации некоммерческой организации;  … 5) принятия в пределах, установленных законодательными актами, решения об участии некоммерческой организации в создании или деятельности других юридических лиц, а также своих филиалов и представительств. Согласно п. 1 ст.14 Закона о политических партиях: «Реорганизация политической партии (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование) производится по решению ее высшего органа в порядке, предусмотренном законодательными актами Республики Казахстан и уставом политической партии». Согласно п.7.7.1 Устава к исключительной компетенции Съезда Партии, как высшего органа, относится: «принятие, в пределах установленных законодательными актами, решений об участии Партии в создании или деятельности других юридических лиц, а также филиалов и представительств Партии». Согласно п. 12.1 Устава: «Реорганизация Партии производится е форме слияния, присоединения, разделения, выделения, преобразования и производится по решению ее высшего органа в порядке, предусмотренном законодательными актами Республики Казахстан и уставом Партии». Таким образом, согласно требованиям действующего законодательства и Устава партии решения о реорганизации (слиянии, присоединении, разделении, выделении, преобразовании) и об участии в деятельности других юридических лиц, в том числе политических партий, других общественных объединений, находится в исключительной компетенции высшего органа - съезда партии. Политсовет партии, как другие ее руководящие органы, могут обсуждать этот вопрос, выступать с инициативой, Полю совет может созвать съезд по такому вопросу, но решение о реорганизации и участии или неучастии в деятельности другой политической партии может принимать только съезд партии.  5. Что делать в случае пробелов, изъянов или противоречий в Уставе партии? Во-первых, необходимо на ближайшем съезде партии в максимальной степени устранить эти противоречия, изъяны и пробелы путем внесения изменений и дополнений. Во-вторых, необходимо использовать общие принципы гражданского права, законность, разумность, справедливость и в их свете толковать эти противоречия и изъяны. В-третьих, руководящим органам партии до внесения изменений и дополнений в Устав необходимо искать компромиссные разрешения возникающих конфликтов в связи с изъянами, проблемами и противоречиями в Уставе. Наконец, съезд может создать согласительную комиссию, которая бы дала толкование тем положениям Устава, которые вызывают сомнения в силу противоречивости, пробельности или наличия изъянов. Это толкование должно действовать до внесения соответствующих изменений и дополнений в Устав и регистрации их в органах юстиции.  6. Может ли центральная контрольно-ревизионная комиссия партии толковать устав?  Нет, не может. Хотя, согласно п.8.2 Устава «Центральная контрольно-ревизионная комиссия Партии, осуществляет контроль за уставной и финансово - хозяйственной деятельностью руководящих органов Партии, филиалов (представительств) Партии, Центрального аппарата и печатных органов Партии», это не дает ей права толковать положения Устава.  Принятие Устава, внесение в него изменений и дополнений находится в исключительной компетенции высшего органа политической партии - съезда (конференции). Таким образом, по общему правилу, право толкования данного документа имеет орган его принявший - съезд (конференция) политической партии.  Евгений Жовтис, директор Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности г.Алматы, 19 июня 2007 г., | |