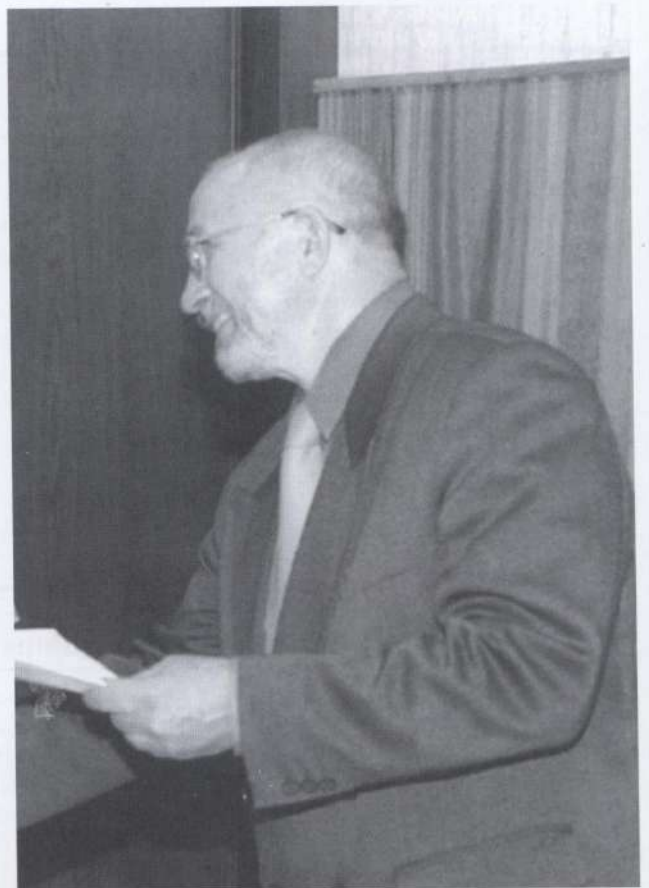


ЧТИТЬ ЗАКОН

Предлагаем вниманию читателей интервью с начальником Департамента по депам общественных и религиозных объединений Министерства юстиции Российской Федерации Владимиром Томаровским - из серии материалов, посвященных партийному строительству после принятия федерального закона «О политических партиях».



– *Уважаемый Владимир Иванович, как Вы оцениваете начавшийся процесс регистрации политических партий по новому Закону о партиях?*

– Учитывая короткий временной промежуток, прошедший с момента принятия Федерального закона «О политических партиях», можно сказать, что для нас, во всяком случае, время идет очень быстро и мы ощущаем динамику партийного строительства, динамику тех процессов, которые идут в плане реализации этого Закона. На нас Законом были возложены определенные обязательства: мы должны были в короткий срок подготовить образцы документов, утвердить их, зарегистрировать, опубликовать в «Российской газете», открыть специальный сайт в Интернете (не минюстовский, а именно по политическим партиям). Мы все это сделали. В этот же период были начаты консультации. После прочтения Закона у людей появились вопросы и, естественно, они стали обращаться к нам и к разработчикам, в Центральную избирательную комиссию РФ, – туда, где могли получить ответы. Нам тоже надо было определиться по некоторым вопросам, согласовать позиции, после чего уже оказывать объединениям необходимую консультационную помощь по применению норм Закона.

Что мы имеем на сегодня? Мы имеем первую зарегистрированную по новому Закону политическую партию – Народную партию Российской Федерации, созданную путем преобразования из общероссийского политического движения «Народный депутат». Мы зарегистрировали ее 30 октября в соответствии с представленными документами. Она насчитывает 24 285 членов в 63 субъектах Российской Федерации, то есть все требования Закона соблюдены. Возглавляет ее Геннадий Райков, руководитель депутатской группы «Народный депутат» в Государственной Думе. Нас уже оповестили, что в первых числах декабря соберется на преобразовательный съезд «Единство и Отечество», сейчас они готовят необходимые документы, проводят организационную работу. Социал-демократы во главе с Михаилом Горбачевым также проводят свой съезд 25 ноября. Принесли к нам документы представители Демократической партии России Михаила Прусака. Как видим, преобразовательный процесс пошел. Кроме того, мы

уже приняли уведомления о намерении создать политические партии от 23 организационных комитетов. Хочется отметить, что процесс образования оргкомитетов даже опережает наши прогнозы. Разрабатывая и принимая этот Закон, авторы и законодатели, видимо, надеялись, что он упорядочит партийное строительство, повысит роль и место политических партий в жизни страны и в избирательном процессе. Проще говоря, предполагалось, что партий станет меньше, – отсюда и требования по численности членской базы (10 тыс.), по числу отделений в субъектах Федерации, и другие ограничения.

На сегодня в России официально зарегистрировано 199 общероссийских политических общественных объединений различной организационно-правовой формы (организаций, движений), которые имеют право преобразовываться в политические партии. Среди них: партий – 58, политических организаций – 36, политических движений – 105. Мы видим, что многие из них как старожилы активно участвуют в политической жизни и партийном строительстве. Трудно предположить, что они откажутся от такого участия в будущем. Поэтому мы ждем, что они заявят о своем намерении преобразовываться. Практика показывает, что процесс идет именно в этом направлении. Причем, конечно, некоторые из них сливаются, укрупняются, реорганизуются, но далеко не все. Пусть не все 199, но немало тех, кто выберет самостоятельный путь развития, то есть путь преобразования. Ведь Закон позволяет преобразовываться не только политическим объединениям, но и общероссийским общественным организациям и движениям. И если политическим объединениям для этого отводится два года, то для непартийных срок вообще неограничен: набрали людей, выработали идеологию, программу и вперед. Сейчас мы видим, что оргкомитеты появляются как грибы после дождя. Кстати, в этом я вижу еще одно проявление особенностей нашего российского политического менталитета. Известный политический деятель Василий Шульгин писал: «Где соберутся три немца, там они создают квартет, но где соберутся четверо русских, там они основывают пять политических партий». На эту тенденцию он обратил внимание еще в начале XX века,

на волне демократических процессов, накануне революции, и я вижу, насколько она живуча.

Естественно, не все достигнут поставленной цели, сумеют решить организационные вопросы. Я ни в чем никого не хочу уличать, ставить под сомнение, но все-таки вопросы возникают. Не может не настораживать тот факт, что добрая треть выбранных организаторами наименований потенциальных партий базируется на коренном слове «народ» – народная, всенародная и пр. Такой, мягко говоря, упрощенный выбор наименования партии заставляет усомниться в серьезности подхода к ее созданию. И потом, зачастую в разных оргкомитетах состоят одни и те же люди. Ради бога, что законом не запрещено, то позволено. Пусть создают, но это опять же говорит о неуверенности людей. Мы считаем, что не все дойдут до финиша и создадут в результате политические партии. Тем не менее, как я уже говорил, процессы разворачиваются очень динамично и более активно, чем ожидалось.

– *Намерено ли Министерство юстиции Российской Федерации оказывать практическую помощь политическим объединениям и в каких формах?*

– Практическую помощь мы оказываем, начиная с подготовки образцов документов для регистрации. Мы старались сделать их как можно подробнее, чтобы возникало меньше вопросов, нас даже ругают за то, что мы слишком подробно все расписали. Тем не менее мы считали, что чем подробнее в рамках положений Закона все это будет представлено, тем легче будет и участникам партийного строительства, и нам при регистрации.

В плане оказания помощи полезным, на мой взгляд, было совещание по правовым аспектам создания политических партий, которое мы провели в октябре совместно с Центральной избирательной комиссией РФ для представителей общероссийских политических общественных объединений. Я считаю, что оно было организовано своевременно и прошло весьма продуктивно. Причем наше общение строилось в форме вопросов и ответов. К этому времени у представителей политических объединений и оргкомитетов вопросов накопилось немало. Они носили в основном прикладной, правоприменительный характер, часть из них касалась избирательно-

го процесса и порядка участия в нем политических партий, перспектив изменения избирательного законодательства и т.п. На эти вопросы отвечали руководители ЦИК Александр Вешняков и Елена Дубровина, а на вопросы, затрагивавшие процедуры создания, преобразования, регистрации, ответы давали представители Министерства юстиции и непосредственно нашего департамента. Замечу, вопросы задавались самые разные.

К примеру, в Законе говорится, что региональные структуры утверждаются на съезде. А дальше как? Если возникла необходимость в создании новых отделений, кто должен решать этот вопрос — съезд или какой-то полномочный орган? Я считаю, что нет препятствий к тому, чтобы закрепить подобное полномочие в уставе за каким-то руководящим органом партии, который и будет заниматься созданием, реорганизацией или ликвидацией региональных структур в перспективе.

Часть вопросов, прозвучавших на совещании, касалась изменений руководящих органов партии. Обязательно ли избирать руководителя партии съездом? Или полномочия по этому вопросу можно возложить на избранный на съезде коллегиальный руководящий орган? Полагаю, что решить данную проблему можно через партийный устав.

Был задан и вопрос о представительстве на учредительном съезде. Законом определено, что норма представительства делегатов учредительного съезда устанавливается организационным комитетом из расчета, что каждый из более чем половины субъектов Российской Федерации должен быть представлен не менее тремя делегатами. То же самое требование относится, кстати, и к представительству на преобразовательном съезде. Таким образом, как минимум 45 субъектов РФ должны быть представлены не менее тремя делегатами. А если кто-то из них не прибыл на съезд по каким-либо причинам? В таком случае съезд не будет считаться правомочным. Чтобы избежать подобного казуса, желательны и субъекты Федерации представлять не в обрест — 45, а большим числом, и делегатов — не по три человека, а с резервом, исходя из возможностей, конечно.

Что касается других форм оказания содействия, консультативной помощи, то мы собираемся

подготовить методические рекомендации. В них мы, как правило, обобщаем накопленный опыт в плане применения закона и доводим до региональных управлений юстиции согласованную позицию по наиболее сложным вопросам. Предстоит также внести изменения и дополнения в наш ведомственный документ — Правила рассмотрения заявлений о государственной регистрации с учетом особенностей применения Закона.

Естественно, мы никому не отказываем в разъяснениях, консультациях. Люди идут постоянно, обращаются и по телефону, и по факсу, и письменно. Вопросов на самом деле возникает очень много, особенно тогда, когда происходит слияние нескольких объединений. Замечу, что сами мы Закон не толкуем, у нас нет такого права. Но мы находимся с объединениями в прочной связке, понимаем, что это наше общее дело, и считаем, что и нам легче принимать решения, меньше ошибок, и им проще, если они будут знать подходы Министерства юстиции в этих вопросах. Если что непонятно, давайте консультироваться.

— В связи с подготовленным Независимым институтом выборов научно-практическим комментарием к Федеральному закону «О политических партиях» в Институт поступил ряд вопросов, касающихся применения норм этого Закона. Не могли бы Вы высказать свою точку зрения по некоторым из них? В частности, в случае создания политической партии путем преобразования из общественного объединения для получения регистрационного свидетельства требуется подтвердить наличие более 10 тысяч ее членом более чем в половине субъектов Федерации, тогда как де юре партия еще не создана. Когда и кем в этом случае должен осуществляться прием в члены партии?

— Ясно, что пока не проведен преобразовательный съезд, членства, естественно, нет. Оно начинается тогда, когда принято решение о преобразовании в политическую партию. Но на самом деле членство в партии определяется не делегатами, не участниками съезда, принимающими решение о преобразовании, а наличием региональных структур. Десять тысяч членом должны быть обязательно объединены в структурные подразделения.

Вы спрашиваете, когда подавать заявление о приеме? Съезд принял решение о преобразовании региональных отделений общественного политического (или неполитического) объединения в региональные отделения политической партии. На основе протоколов с решениями о преобразовании, поступивших от региональных отделений, мы регистрируем политическую партию и вносим ее в государственный реестр. В этих протоколах уже указывается количество членом регионального отделения. Таким образом, заявления о приеме в партию могут быть написаны в принципе в любое время, но поданы на момент проведения собрания или конференции, которые принимают решение о преобразовании регионального отделения общественного объединения в региональное отделение политической партии, или позднее. Именно региональные отделения сообщают сведения о своих членах на основе поданных заявлений о приеме (напомню, их должно быть не менее 100 человек не менее чем в 45 субъектах Российской Федерации).

Вообще же порядок приема в члены партии, учета членом должен прописываться в уставе политической партии. Не мы его определяем. Это внутреннее дело самой партии.

— Необходимо ли политическим общественным организациям и движениям, намеренным преобразоваться в политические партии, в период подготовки к преобразовательному съезду регистрировать в органах юстиции свои региональные отделения в качестве отделений общественных объединений, созданных после государственной регистрации общероссийского общественного объединения, или, минуя процесс регистрации, эти региональные отделения могут принимать решения о своем преобразовании в отделения политической партии?

— В соответствии с Законом «Об общественных объединениях» общественное объединение может не регистрироваться, тем самым не приобретать прав юридического лица. Еще раз подчеркну, мы регистрируем общественную организацию, движение на основе протоколов о создании региональных отделений как общероссийскую общественную организацию. Там уже региональные отделения сами решают, регистрироваться им в качестве юридического лица или

нет. Часть из них регистрируется, решая свои определенные задачи, а часть – нет (они имеют на это право).

Что касается политических общественных объединений, то в статье 12¹ дополнений к Закону «Об общественных объединениях», в которых определяется статус политических общественных объединений, Закон однозначно предписывает их обязательную регистрацию. Если объединение политическое, оно должно быть зарегистрировано. В отношении региональных отделений политического объединения таких четких указаний в Законе нет. Но если они не регистрировались в своих субъектах Федерации как региональные отделения общероссийского политического объединения, то, естественно, они не могли принять участия в выборах на региональном и межрегиональном уровнях. Поэтому они все же старались регистрироваться, в большинстве своем регистрировались и имеют статус юридического лица. Логика избирательного процесса просто вынуждала их к этому. Теперь они проходят процесс преобразования как юридические лица, в том числе и те общественные организации или движения, которые были зарегистрированы в качестве юридических лиц. Без обретения прав юридического лица по Гражданскому кодексу нет предмета для преобразования. Речь может идти о преобразовании юридического лица одной организационно-правовой формы в юридическое лицо другой организационно-правовой формы. Для таких региональных отделений вопрос ясен. Съезд принимает решение о преобразовании в политическую партию, и эти юридические лица (зарегистрированные региональные отделения) на своем собрании (конференции) принимают решения о преобразовании в региональные отделения политической партии, после чего проходят регистрацию уже как преобразованные.

Незарегистрированные региональные отделения должны на общем собрании (конференции) путем голосования подтвердить свое участие в деятельности политической партии в качестве ее структурного подразделения (регионального отделения) после преобразования этой организации в политическую партию. Регистрация, внесение в государственный реестр созданной путем преобра-

зования политической партии осуществляется сначала независимо от регистрации региональных отделений только на основании протоколов, в которых и подтверждается ее общероссийский статус. В одном случае эти протоколы содержат решения о преобразовании регионального отделения, если это юридическое лицо, в другом – если оно не было юридическим лицом – фиксируется факт подтверждения участия этого регионального отделения в деятельности партии уже в виде структурного подразделения этой преобразованной партии. Затем в течение семи месяцев региональные отделения, подтвердившие свое участие в деятельности партии, должны в обязательном порядке регистрироваться в управлениях юстиции как юридические лица и представить в Министерство юстиции свидетельства о регистрации для подтверждения своей легитимности. На основании этих свидетельств мы снимаем вопросы в отношении легитимности зарегистрированной нами политической партии. Если в течение семи месяцев они регистрацию не пройдут, мы их из своего реестра вычеркиваем и партия перестает существовать. Такой порядок определен Законом. Отсюда мы и исходим.

Подчеркну еще раз, в качестве отделения общественного объединения им регистрироваться не надо. Такая двойная регистрация ни к чему.

– Могут ли быть членами политической партии граждане Российской Федерации, проживающие за ее пределами в бывших республиках СССР, а ныне государствах СНГ?

– Давайте опять же исходить из норм Закона. В статье 23 читаем: «Членами политической партии могут быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет. Не вправе быть членами политической партии иностранные граждане и лица без гражданства, а также граждане Российской Федерации, признанные судом недееспособными». В пункте 6 этой же статьи говорится: «Гражданин Российской Федерации может быть членом только одной политической партии. Член политической партии может состоять только в одном региональном отделении данной политической партии – по месту постоянного или преимущественного проживания». Здесь совершенно четко указано – по месту постоянного или преимущественного прожи-

вания. А граждане, о которых Вы спрашиваете, проживают за пределами нашей страны. Отделения российских политических партий там создавать запрещено. Да и законодательство многих стран это не позволяет. Выходит, если буквально следовать Закону, эти граждане не могут быть членами российской политической партии. Конечно, я понимаю, что, допустим, на момент вступления в региональное отделение и подачи заявления о приеме в члены партии они могли проживать здесь, а потом переехали на постоянное место жительства в другую страну, но связь с партией не порвали. Естественно, они никаких структур там не формируют, сколько бы их там ни было, но считают себя членами этой партии, платят членские взносы и пр. Здесь вопрос повисает в воздухе. Что касается формальной стороны дела, то ответ, как я уже сказал, содержится в пункте 6 статьи 23 Закона «О политических партиях».

– Что бы Вы хотели пожелать участникам партийного строительства?

– Через ваш журнал хочу обратиться ко всем общественным объединениям и политическим партиям с просьбой: читайте закон, внимательно и ответственно к нему относитесь, не считайте формальными его положения, внимательнее и глубже вникайте в него, думайте о последствиях. И помните, то, что не противоречит Закону, вы можете спокойно прописать в уставе. При этом нужно тщательно все спрогнозировать, предусмотреть заранее, предвидеть различные нюансы, чтобы в дальнейшем не вносить изменения и дополнения в свой устав. Принципиальные же вопросы надо сразу оформлять грамотно и выверенно в правовом отношении. Самое главное – придерживаться смысла и буквы закона, не пытаться его обойти. Все остальное – внутреннее дело политической партии.

Мы регистраторы и рассматриваем все вопросы с точки зрения соответствия закону. Соблюдены все требования закона – значит, мы регистрируем партию, не соблюдены – не регистрируем. Если политические партии выстроят свои позиции в соответствии с законом, в будущем они будут избавлены от многих проблем.

**Интервью взяла
Марина Холмская**

