

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ШЕСТОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ЗЕМЕЛЬНЫМ ОТНОШЕНИЯМ И СТРОИТЕЛЬСТВУ**

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел. 8(495)692-36-27 Факс 8(495)692-37-63 E-mail: russkih@duma.gov.ru

11 февраля 2015 г.

№ 3.31-22/100

Руководителю аппарата  
Национального объединения  
строителей

**Н.И.КАПИНУСУ**

**Уважаемый Николай Иванович!**

Комитет Государственной Думы по земельным отношениям и строительству рассмотрел Ваше обращение по вопросу об отнесении деятельности саморегулируемых организаций, осуществляемой в рамках законодательства о градостроительной деятельности, к политической деятельности, определяемой в соответствии с пунктом 6 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», и сообщает следующее.

Согласно постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1997 года № 17-П официальное, имеющее силу закона (то есть обязательное для всех) разъяснение или толкование положений любого федерального закона может быть дано только актом законодательного органа, который должен приниматься, подписываться и обнародоваться в порядке, установленном для федеральных законов. В этой связи по поставленным вопросам Комитет может высказать только свое, не

НОСТРОЙ  
№ 01-3781/15  
от 12.02.2015



подлежащее обязательному использованию в правоприменительной практике, мнение, которое заключается в следующем.

1. В соответствии с пунктом 6 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о некоммерческих организациях») под некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, в Законе о некоммерческих организациях понимается российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ) (далее - иностранные источники), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации.

Некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях.

К политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты

растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества.

При этом, согласно конституционно-правовому смыслу пункта 6 статьи 2 Закона о некоммерческих организациях, определенному в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 08 апреля 2014 года № 10-П (пункт 2), право «...каждого на объединение, как следует из статьи 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 1 (часть 1), 2, 13, 17 (часть 1), 29 (части 1 и 3) и 32 (часть 1), относится к базовым ценностям общества и государства, основанным на принципах господства права и демократии, и включает право в условиях признаваемого идеологического и политического многообразия свободно создавать объединения для защиты своих интересов и выражения своих мнений и убеждений, в том числе в целях участия в управлении делами государства, а также свободу деятельности общественных объединений, что согласуется с положениями Всеобщей декларации прав человека (пункт 1 статьи 20), Международного пакта о гражданских и политических правах (пункт 1 статьи 22) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 1 статьи 11) о праве каждого на свободу объединения (ассоциации) с другими.

Традиционными формами реализации данного конституционного права являются создание и деятельность политических партий, религиозных объединений, профессиональных союзов, а также иных объединений, посредством которых граждане получают возможность на основе общих идей и взглядов совместными усилиями добиваться тех или иных социально-экономических, политических, культурных, научных, природоохранных и других целей, вследствие чего на государстве лежит конституционная обязанность признания за объединениями граждан необходимой правосубъектности, в том числе в качестве юридического лица, без которой их деятельность во многом лишалась бы своего смысла. На такое понимание подлинной природы права на объединение ориентирует публичную власть и

прецедентная практика Европейского Суда по правам человека, неоднократно отмечавшего в своих решениях, что в контексте статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод возможность создания юридического лица с целью совместной деятельности в сфере, представляющей взаимный интерес, является одним из важнейших аспектов свободы объединения, имеющим конвенционное значение; отказ в предоставлении статуса юридического лица, а равно необоснованные ограничения нормальной деятельности объединения - юридического лица приводят к сокращению коллективных организационных возможностей и означают вмешательство в свободу ассоциаций, несовместимое с обязательствами государств - участников Конвенции (постановления от 17 февраля 2004 года по делу «Горжелик (Gorzelik) и другие против Польши», от 1 февраля 2007 года по делу «Рамазанова (Ramazanova) и другие против Азербайджана», от 10 июня 2010 года по делу «Свидетели Иеговы» в Москве и другие против России» и др.).

Исходя из этого и принимая во внимание, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина в соответствии с Конституцией Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт «в») и осуществляются путем принятия федеральных законов (статья 76, часть 1), федеральный законодатель не только вправе, но и обязан на основе Конституции Российской Федерации и с учетом положений международно-правовых актов, являющихся согласно ее статье 15 (часть 4) составной частью правовой системы Российской Федерации, определять порядок реализации гражданами Российской Федерации права на объединение. При этом осуществляемое федеральным законодателем регулирование - в силу предписания статьи 18 Конституции Российской Федерации, согласно которому права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность публичной власти и обеспечиваются правосудием, - должно предусматривать

надлежащие условия для учреждения, создания и регистрации объединений, определять их правовое положение, включая условия приобретения статуса юридического лица, с тем чтобы граждане, объединившись, имели возможность эффективно отстаивать свои права и законные интересы (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 года № 18-П, от 6 декабря 2011 года № 26-П, от 24 октября 2013 года № 22-П и др.).

Вместе с тем право каждого на объединение и свобода деятельности общественных объединений не являются абсолютными и, как это следует из статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства...».

Учитывая изложенное, представляется, что Закон о некоммерческих организациях регулирует способы, порядок реализации предусмотренного частью 1 статьи 30 Конституции Российской Федерации права каждого на объединение.

Вместе с тем, правовая природа института саморегулирования в Градостроительном кодексе Российской Федерации основывается на иных началах. Федеральным законом от 22 июля 2008 года № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» действовавшая ранее система лицензирования была заменена институтом саморегулирования.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, одним из важнейших принципов взаимоотношений государства и бизнеса определено создание условий для свободы предпринимательства и

конкуренции, развитие механизмов саморегулирования предпринимательского сообщества.

Замена системы лицензирования на институт саморегулирования в Градостроительном кодексе Российской Федерации означает передачу ряда государственных функций, в том числе, по контролю за деятельностью изыскательских, проектных и строительных организаций, в соответствующие саморегулируемые организации.

При этом саморегулирование в законодательстве о градостроительной деятельности носит не добровольный, а обязательный характер. Это означает, что лица, которые не являются членами саморегулируемых организациях и не имеют полученного от этих саморегулируемых организаций свидетельства о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, не вправе осуществлять эти работы.

На двойственную природу саморегулируемых организаций указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 19 декабря 2005 года № 12-П. Рассматривая правовую природу саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что в силу того, что на саморегулируемые организации возложены публично-правовые функции, которыми обычно не наделяются субъекты гражданского права, в их деятельности неприемлем вытекающий из статьи 30 Конституции Российской Федерации принцип добровольности, характерный для объединений, которые создаются гражданами исключительно на основе общности интересов.

Таким образом, с учетом правовых позиций, изложенных в Постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 08 апреля 2014 года № 10-П и от 19 декабря 2005 года № 12-П, отдельные положения Закона о некоммерческих организациях, в частности,

устанавливающие требования к некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, и имеющие непосредственную правовую связь с предусмотренным частью 1 статьи 30 Конституции Российской Федерации правом каждого на объединение, не могут быть распространены на саморегулируемые организации, обязательность членства в которых предусмотрена законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности. Кроме того, следует отметить, что членами саморегулируемых организаций являются исключительно субъекты (индивидуальные предприниматели и юридические лица), осуществляющие профессиональную деятельность в области градостроительства.

2. Законодательство в сфере саморегулирования помимо иных функций, переданных государством саморегулируемым организациям, прямо предусматривает обязанность саморегулируемых организаций представлять интересы членов саморегулируемой организации в их отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления (пункт 5 части 1 статьи 6 Федерального закона № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», далее – Федеральный закон № 315-ФЗ), а также право саморегулируемых организаций участвовать в обсуждении проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, государственных программ по вопросам, связанным с предметом саморегулирования, а также направлять в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления заключения о результатах проводимых ею независимых экспертиз проектов нормативных правовых актов (пункт 3 части 3 Федерального закона № 315-ФЗ), вносить на рассмотрение органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов

Российской Федерации и органов местного самоуправления предложения по вопросам формирования и реализации соответственно государственной политики и осуществляемой органами местного самоуправления политики в отношении предмета саморегулирования (пункт 4 части 3 Федерального закона № 315-ФЗ), запрашивать в органах государственной власти Российской Федерации, органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления информацию и получать от этих органов информацию, необходимую для выполнения саморегулируемой организацией возложенных на нее федеральными законами функций, в установленном федеральными законами порядке (пункт 5 части 3 Федерального закона № 315-ФЗ).

Цели создания саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства закреплены в части 1 статьи 55<sup>1</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации и предусматривают:

1) предупреждение причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - вред) вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняются членами саморегулируемых организаций;

2) повышение качества выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

Реализуя права и обязанности, предоставленные саморегулируемой организации законодательством Российской Федерации, такая



саморегулируемая организация, по мнению Комитета, участвует не в политической деятельности, а обеспечивает исполнение возложенных на неё государством публично-правовых функций при условии, что реализация указанных функций направлена на достижение целей, поименованных в части 1 статьи 55<sup>1</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Иное толкование указанных выше норм приведет к тому, что саморегулируемые организации не будут надлежащим образом выполнять возложенные на них государством публично-правовые функции либо побудят их нарушению прав и законных интересов иностранных лиц, имеющих намерение стать членом такой саморегулируемой организации.

3. Необходимо учесть, что Закон о некоммерческих организациях при определении понятия «политическая деятельность» в качестве квалифицирующего признака предусматривает осуществление политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях.

При этом понятие «политическая акция» не раскрывается в законодательстве Российской Федерации. Вместе с тем, исходя из общеупотребительного значения указанного термина, как действия, направленного на формирование, поддержку или изменение политических институтов, достижение политической цели посредством вовлечения неопределенного круга лиц, деятельность саморегулируемых организаций по обсуждению проектов федеральных законов, отдельных норм законодательства в области градостроительной деятельности, выражению позиции профессионального сообщества нельзя рассматривать как проведение политических акций.

4. Следует также отметить, что порядок приема саморегулируемой организации своих членов строго регламентирован в законодательстве о градостроительной деятельности.

Так, в соответствии с частью 5 статьи 55<sup>б</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации основаниями для отказа в приеме индивидуального предпринимателя или юридического лица в члены саморегулируемой организации являются:

1) несоответствие индивидуального предпринимателя или юридического лица требованиям к выдаче свидетельства о допуске к определенному виду или видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и указаны в заявлении, предусмотренном пунктом 1 части 2 указанной статьи;

2) непредставление индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом в полном объеме документов, предусмотренных частью 2 указанной статьи;

3) наличие у индивидуального предпринимателя или юридического лица выданного другой саморегулируемой организацией того же вида свидетельства о допуске к определенному виду или видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и указаны в заявлении, предусмотренном пунктом 1 части 2 указанной статьи.

По иным основаниям отказ в приеме индивидуального предпринимателя или юридического лица в члены саморегулируемой организации не допускается.

Частью 6 статьи 55<sup>б</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации прямо предусмотрена обязанность лица, принятого в члены саморегулируемой организации (безотносительно того, является ли указанное лицо иностранным или нет), уплатить вступительный взнос и взнос в компенсационный фонд саморегулируемой организации.

С учетом изложенного представляется, что распространение на саморегулируемые организации положений пункта 6 статьи 2 Закона о некоммерческих организациях фактически влечет автоматическое признание саморегулируемой организации, членом которой намерено стать иностранное юридическое лицо, некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, что не соответствует выводам Конституционного Суда Российской Федерации, указанным в Постановлении от 08 апреля 2014 года № 10-П, в частности, касающимся того, что некоммерческая организация, имеющая статус иностранного агента, является специальным субъектом политической деятельности, целенаправленно участвующим в политических акциях, рассчитанных на оказание воздействия на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику, а также в формировании общественного мнения в указанных целях.

В отношении же саморегулируемых организаций в области градостроительной деятельности намерение участвовать в политической деятельности и одновременно получать денежные средства от иностранных организаций, как это предусмотрено пунктом 6 статьи 2 Закона о некоммерческих организациях, отсутствует.

5. В соответствии с абзацем пятым пункта 5 статьи 2 Федерального закона от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» пункт 1 статьи 32 Закона о некоммерческих организациях дополняется абзацем следующего содержания:

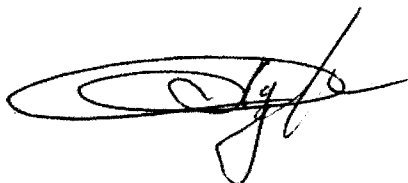
«Некоммерческие организации, получившие денежные средства и иное имущество от иностранных источников, ведут отдельный учет доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках поступлений от

иностранных источников, и доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках иных поступлений.».

Вместе с тем, указанное положение не применимо по отношению к взносам в компенсационный фонд саморегулируемых организаций, который по своей природе является единым, обеспечивает возмещение вреда, причиненного вследствие разрушения, повреждения объекта капитального строительства, нарушения требований безопасности при строительстве объекта капитального строительства, требований к обеспечению безопасной эксплуатации здания, сооружения, и в соответствии со статьей 55<sup>16</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации размещается в депозиты и (или) депозитные сертификаты в российских кредитных организациях.

Таким образом, по мнению Комитета, деятельность саморегулируемой организации, осуществляемая ею исключительно в рамках, предусмотренных законодательством о градостроительной деятельности, не может признаваться политической деятельностью, определенной пунктом 6 статьи 2 Федерального закона от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».

Председатель Комитета



А.Ю.Русских