

**судья: Е.В. Перепечина**  
**гражданское дело № 33-16008**

## **АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

город Москва

14 мая 2015 года

Судебная коллегия по административным делам Московского городского суда в составе председательствующего А.Н. Пономарёва, судей В.В. Лукьянченко, В.В. Ставича, при секретаре Н.В. Ивановой, рассмотрела в открытом судебном заседании по докладу судьи А.Н. Пономарёва дело по апелляционной жалобе Общероссийской общественной организации «Союз казаков» на решение Замоскворецкого районного суда г. Москвы от 24 декабря 2014 года по делу по заявлению Общероссийской общественной организации «Союз казаков» о признании незаконным предупреждения Министерства юстиции РФ, которым в удовлетворении заявленных требований отказано

### **установила:**

Общероссийская общественная организация «Союз казаков» обратилась в суд с указанным выше заявлением, полагая незаконным предупреждение Министерства юстиции РФ от 14 мая 2014 года об устранении предполагаемых нарушений закона, выявленных в Уставе организации, а также в деятельности самой организации, выразившихся в том, что заявитель не представил необходимых документов для внесения изменений в Единый государственный реестр юридических лиц о новом адресе своего постояннодействующего органа.

Требования мотивированы тем, что положения Устава о праве носить традиционную казачью форму одежды с атрибутами и эмблемами Общероссийской общественной организации «Союз казаков» не противоречат закону. Кроме того, организация не меняла места нахождения своего постояннодействующего органа, в свидетельство чего представлены договоры аренды помещения по адресу юридического лица.

Решением Замоскворецкого районного суда г. Москвы от 24 декабря 2014 года постановлено: в удовлетворении заявления Общероссийской общественной организации «Союз казаков» о признании незаконным предупреждения Министерства юстиции РФ отказать в полном объеме.

В апелляционной жалобе Общероссийской общественной организации «Союз казаков» ставится вопрос об отмене решения.

В заседании судебной коллегии представитель Общероссийской общественной организации «Союз казаков» - А.Л. Пархоменко, по доверенности от 20 августа 2014 года, доводы апелляционной жалобы поддержал.

Представители Министерства юстиции РФ – Т.Ю. Дьячкова, по доверенности от 22 декабря 2014 года, В.В. Косенков, по доверенности от 7 мая 2015 года, просили решение суда оставить без изменения с учётом представленных возражений и дополнительного доказательства — сообщения государственного герольдмейстера --- по вопросу «традиционности» форменного костюма.

Судебная коллегия в соответствии с протокольным определением приобщила на основании ст. 327.1 ГПК РФ данное доказательство к материалам дела и исследовала его в судебном заседании, поскольку оно имеет юридическое значение для правильного разрешения спора, однако, суд первой инстанции в нарушение требований ст. 56, ст. 57, ст. 150, ст. 169 ГПК РФ не поставил на обсуждение лиц, участвующих в деле, вопрос о представлении заинтересованным лицом указанного доказательства.

Проверив материалы дела, выслушав представителя Общероссийской общественной организации «Союз казаков», представителей Министерства юстиции РФ, обсудив доводы жалобы, судебная коллегия приходит к следующему выводу.

В соответствии с ч. 1 ст. 330 ГПК РФ основаниями для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке являются:

- 1) неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для дела;
- 2) недоказанность установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для дела;
- 3) несоответствие выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам дела;
- 4) нарушение или неправильное применение норм материального права или норм процессуального права.

Такие основания, установленные п.п. 1, 2, 4 ч. 1 ст. 330 ГПК РФ, для отмены обжалуемого судебного постановления в апелляционном порядке по доводам апелляционной жалобы, изученным по материалам дела, имеются.

Установлено, что первым заместителем Министра юстиции РФ 14 мая 2014 года под № --- вынесено предупреждение Общероссийской общественной организации «Союз казаков», связанное с содержанием п. 3.5 Устава этой организации, согласно которому члены «Союза казаков» имеют право носить «традиционную казачью форму одежды с атрибутами и эмблемами Общероссийской общественной организации «Союз казаков».

В обоснование нарушений закона в этой части Министерство юстиции РФ ссылалось в предупреждении на отсутствие в национальном законодательстве понятия «традиционная казачья форма одежды». Указывая на положения ч. 7 ст. 5 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. N 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» и Указа Президента РФ от 9 февраля 2010 г. N 171 «О форме одежды и знаках различия по чинам членов казачьих обществ, внесённых в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации», Министерство юстиции настаивало на недопустимости того, чтобы форма одежды, знаки различия по чинам и знаки различия по принадлежности к войсковым казачьим обществам лиц, не являющихся членами казачьих обществ, внесённых в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, могли быть аналогичными форме одежды, знакам различия по чинам и знакам различия по принадлежности к войсковым казачьим обществам членов казачьих обществ, внесённых в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, а также сходными с ними до степени смешения.

Кроме того, в предупреждении указано на нарушение заявителем требований ч. 2 ст. 29 Федерального закона от 19.05.1995 N 82-ФЗ «Об общественных объединениях», согласно которым общественное объединение обязано информировать орган, принявший решение о государственной регистрации данного объединения, об изменении сведений, указанных в пункте 1 статьи 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», за исключением сведений о полученных лицензиях, в течение трёх дней с момента таких изменений. Указанный орган не позднее одного рабочего дня со дня получения соответствующей информации от общественного объединения сообщает об этом в уполномоченный регистрирующий орган, который вносит в единый государственный реестр юридических лиц запись об изменении сведений об общественном объединении.

Применительно к названным нормам материального права Министерство юстиции РФ полагало, что Общероссийская общественная организация «Союз казаков» не сообщила об изменении адреса (места нахождения) своего постояннодействующего исполнительного органа, по которому осуществляется связь с юридическим лицом.

Указанные обстоятельства, связанные с содержанием оспариваемого предупреждения, нашли подтверждение в судебном заседании. Вместе с тем вывод в решении о законности предупреждения не основан на законе и постановлен с существенным нарушением Гражданского процессуального кодекса РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 249 ГПК РФ обязанность по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих возлагается на орган, принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие).

Эта обязанность по настоящему делу заинтересованным лицом не исполнена.

Как следует из ст. 1 Гражданского кодекса РФ, субъекты гражданского права приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своём интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора. Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только 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.

Таким образом, метод гражданско-правового регулирования соответствует принципу «разрешено всё, что не запрещено». Следовательно при решении вопроса о правомерности включения в Устав Общероссийской общественной организации «Союз казаков» положения о праве носить «традиционную форму одежды», судебная коллегия исходит из того, что отсутствие в законодательстве Российской Федерации понятия «традиционная казачья форма» не является достаточным условием для вывода о несоответствии Устава «Союза казаков» в этой части требованиям закона.

Ссылка в предупреждении Министерства юстиции РФ на положения ч. 7 ст. 5 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. N 154-ФЗ "О государственной службе российского казачества", Указ Президента РФ от 9 февраля 2010 г. N 171 "О форме одежды и знаках различия по чинам членов казачьих обществ, внесённых в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации" также не доказывает, что право на ношение традиционной казачьей формы одежды членами общественной организации противоречит приведённым в названных нормативных актах императивным предписаниям, поскольку они не содержат запретов в отношении именно «традиционной» казачьей формы одежды.

Развивая положения ст. 2 Конституции РФ о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод - обязанность государства, ч. 2 ст. 44 Конституции РФ гарантирует каждому право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям.

Данная гарантия опирается на другие положения Конституции, — об отнесении к ведению Российской Федерации установления основ федеральной политики и федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (п. «е» ст. 71); о равенстве общественных объединений перед законом (ч. 4 ст. 13); о равенстве прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (ч. 2 ст. 19); о свободе деятельности общественных объединений (ч. 1 ст. 30).

Такое конституционное закрепление находится в единстве с международно-правовыми актами, определяющим осуществление государственной культурной политики для достижения целей, провозглашенных в Уставе ООН, Уставе ЮНЕСКО, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах.

Согласно ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

Законом РСФСР от 26 апреля 1991 года "О реабилитации репрессированных народов" казачество как исторически сложившаяся культурно-этническая общность признано репрессированным. Указом Президента Российской Федерации от 15 июня

1992 г. N 632 "О мерах по реализации Закона Российской Федерации "О реабилитации репрессированных народов" в отношении казачества" и Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1992 года "О реабилитации казачества" в целях восстановления исторической справедливости и полной реабилитации казачества предусматривается поэтапное экономическое и культурное возрождение казачества, даются поручения и рекомендации Правительству и ряду министерств Российской Федерации о разработке государственной программы возрождения российского казачества.

Согласно ст. 11 Закона РСФСР от 26 апреля 1991 года "О реабилитации репрессированных народов" культурная реабилитация репрессированных народов предусматривает осуществление комплекса мероприятий по восстановлению их духовного наследия и удовлетворению культурных потребностей.

В соответствии с пунктами 2, 3 Указа Президента РФ от 15 июня 1992 г. N 632 «О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов" в отношении казачества» постановлено поддержать движение за возрождение казачества, восстановление экономических, культурных, патриотических традиций и форм самоуправления казачества, не допуская вместе с тем возврата к каким-либо сословным привилегиям и принудительному навязыванию гражданам казачьего уклада жизни. Установлено, что граждане, относящие себя к прямым потомкам казаков и выразившие желание совместно восстанавливать и развивать традиционные для казачества формы хозяйствования, возрождать и сохранять его культуру и быт, участвовать в несении государственной и иной службы, а также граждане, в установленном порядке добровольно вступившие в казаки, могут объединяться в казачьи общества и создавать их в виде хуторских, станичных, городских, районных (юртовых), окружных (отдельских), войсковых казачьих обществ и всероссийского казачьего общества.

Подпунктами «б», «в» пункта 16 Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года (утв. Президентом РФ от 15 сентября 2012 г. N Пр-2789) прямо предусмотрено, что геральдическое обеспечение деятельности российского казачества предполагает развитие системы геральдического обеспечения российского казачества, пропаганду его лучших геральдических традиций, разработку новых геральдических знаков, формы одежды и знаков различия по чинам членов казачьих обществ, оформление документации всероссийского казачьего общества, войсковых казачьих обществ,

общественных объединений казаков. При этом положения Стратегии не ограничивают своё действие только казачьими обществами, внесёнными в реестр казачьих обществ.

К сфере нематериального культурного наследия относятся технологии традиционных ремесел, изготовления традиционной одежды, обуви, аксессуаров и украшений, бытовых и ритуальных предметов, музыкальных инструментов, а также соблюдение сложившихся в каждой традиции технологических процессов, выбора материалов и способов их обработки, художественных канонов (Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2013 году).

Из представленного Министерством юстиции РФ дополнительного доказательства — сообщения государственного герольдмейстера Геральдического совета при Президенте РФ --- по вопросу «традиционности» форменного костюма, установленного для членов данной общественной организации, следует, что традиционной может считаться только та одежда, которая передаётся из поколения в поколение по принципу «так повелось». Традиционной может считаться одежда, которую носили казаки до введения им единого форменного обмундирования при императрице Екатерине II. Признаки этой традиционности со временем постепенно терялись, сохраняя лишь некоторые черты народного костюма в парадном обмундировании.

В заседании судебной коллегии представитель Общероссийской общественной организации «Союз казаков» пояснил, что ношение упомянутой в Уставе традиционной одежды предполагает использование сохранившихся в казачьих семьях убранств и облачений, против чего не последовало каких-либо возражений со стороны представителей Министерства юстиции РФ.

На основании изложенного судебная коллегия приходит к выводу, что п. 3.5 Устава Общероссийской общественной организации «Союз казаков», закрепляющий право членов организации носить «традиционную казачью форму одежды», действующим законодательным запретам не противоречит. Содержание данного пункта Устава — ношение такой формы «народного костюма» — оцененное наряду с другими положениями Устава «Союз казаков», в частности, его п. 2.1, подтверждает охраняемые законом цели «Союза казаков»: возрождение, становление и дальнейшее развитие казачества как самобытной исторически сложившейся культурно-этнической общности людей на принципах православия, уважения к национальным и религиозным традициям всех народов, духовного, православного воспитания молодёжи. Указание в названном пункте Устава на ношение традиционной формы одежды вместе с атрибутами и эмблемами именно Общероссийской

общественной организации «Союз казаков» направлено на исключение сходства до степени смешения с формой одежды членов казачьих обществ, внесённых в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 9 февраля 2010 г. N 171).

Противоположные этим выводы в решении суда первой инстанции не могут быть признаны законными и достаточно аргументированными, поскольку основаны на предположении и исходят не из анализа п. 3.5 Устава Общероссийской общественной организации «Союз казаков», а из «Правил ношения казачьей формы одежды», утверждённых постановлением Совета атаманов Союза казаков от 18 сентября 2012 года № 6, в отношении которых Министерством юстиции РФ какого-либо предупреждения не выносилось.

Между тем суд не вправе изменять основания заявления Общероссийской общественной организации «Союз казаков», как это имело место в настоящем деле вопреки требованиям ст. 39 ГПК РФ.

Судебная коллегия не может согласиться с сообщением государственного герольдмейстера --- в части выводов о признаках подобия в парадной форме «Союза казаков» с парадной формой, установленной упомянутым Указом Президента России, так как они не мотивированы и ограничиваются голословным утверждением о том, что «абсолютно подобны головные уборы, мундиры со стоячим воротником, шаровары, черкески, бешметы, башлыки».

По существу в этой части государственный герольдмейстер противоречит первой части своего заключения и ошибочно отождествляет «традиционную форму» одежды с униформой казаков, проходящих государственную службу. Традиционная одежда по определению не может до смешения походить на униформу, так как несмотря на общие характерные признаки (бешмет – кафтан со стоячим воротником, шаровары – широкие штаны, сужающиеся к голени, башлык – капюшон, надеваемый поверх головного убора), разнообразна как в контексте исторического момента, так и по территории проживания казаков, имеет свои, не связанные с государственным уставом, правила ношения по времени года, по сочетанию отдельных элементов костюма.

К тому же иной одежды кроме традиционной формы у казаков как культурно-этнической общности нет.

Поскольку имеющиеся в деле и дополнительно представленные Министерством юстиции РФ доказательства не подтверждают незаконности п. 3.5 Устава Общероссийской общественной организации «Союз казаков», а



само обжалуемое предупреждение в этой части не учитывает приведённых выше конституционных гарантий, оно не может быть признано правильным.

Нельзя согласиться и с выводами суда о законности предупреждения в остальной части.

В основу предупреждения об изменении адреса Общероссийской общественной организации «Союз казаков» положен только факт возвращения адресованного Министерством юстиции РФ Общероссийской общественной организации «Союз казаков» письма с отметкой «за истечением срока хранения».

В нарушение правил оценки доказательств, регламентированных ч. 2 ст. 67 ГПК РФ, данной отметке, не исключающей нахождения организации по указанному в почтовом отправлении адресу, придана заранее установленная сила. Какими-либо иными доказательствами факт изменения места нахождения юридического лица не подтверждён.

В заседании судебной коллегии представитель Министерства юстиции РФ Т.Ю. Дьячкова пояснила, что проверка соблюдения требований закона в указанной части Министерством юстиции РФ не проводилось, а вынесение предупреждений без проведения проверки, по её мнению, предусмотрено Административным регламентом исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации.

Однако такое толкование закона является неверным.

Названный Административный регламент утверждён Приказом Минюста РФ от 30.12.2011 N 456 и закрепляет, среди прочего, как права и обязанности должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора), так и права лиц, в отношении которых такой контроль (надзор) осуществляется.

В частности, п. 5 Административного регламента предусмотрено, что организация и проведение контроля осуществляются в соответствии с принципами законности, невмешательства в деятельность некоммерческих организаций, презумпции их добросовестности, открытости и доступности для некоммерческих организаций нормативных правовых актов Российской Федерации, соблюдение которых проверяется при осуществлении контроля, а

также информации об организации и осуществлении контроля о правах и об обязанностях центрального аппарата (территориальных органов), их должностных лиц, за исключением информации, свободное распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Специалисты центрального аппарата (территориального органа) при проведении проверки обязаны проводить проверку на основании распоряжения Минюста России (территориального органа) о её проведении в соответствии с её назначением; предоставлять руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю некоммерческой организации, присутствующим при проведении проверки, информацию и документы, относящиеся к предмету проверки; знакомить руководителя, иное должностное лицо или уполномоченного представителя некоммерческой организации с результатами проверки; доказывать обоснованность своих действий при их обжаловании некоммерческими организациями в порядке, установленном законодательством Российской Федерации; соблюдать сроки проведения проверки, установленные Федеральным законом "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"; перед началом проведения выездной проверки по просьбе руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя некоммерческой организации ознакомить их с положениями Административного регламента, в соответствии с которым проводится проверка; осуществлять запись о проведенной проверке в журнале учета проверок (подп. 3, 6, 7, 9, 10, 12, 13 п. 7 Административного регламента).

Состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме также предусматривают, что исполнение государственной функции включает в себя следующие административные процедуры:

- проведение проверок некоммерческих организаций по вопросам, отнесенным к компетенции Минюста России (территориальных органов);
- анализ отчётов некоммерческих организаций;
- участие в мероприятиях некоммерческих организаций (п. 26 Административного регламента).

Проведение проверок включает в себя следующие административные действия:

- принятие решения о проведении проверки;

подготовка к проверке;  
проведение проверки (выездной или без выезда на место нахождения и (или) деятельности некоммерческой организации);  
подготовка акта проверки, ознакомление с ним некоммерческой организации;  
принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер при выявлении нарушений в деятельности некоммерческой организации (п. 27 Административного регламента).

Основанием (критерием) для принятия решения о мерах по результатам контроля является выявление при осуществлении административных процедур, предусмотренных пунктом 26 Административного регламента, несоответствия деятельности некоммерческой организации целям, предусмотренным ее учредительными документами (уставным целям), нарушения законодательства Российской Федерации (п. 77 Административного регламента).

Специалист, который готовит проект предупреждения (представления) осуществляет административные действия в соответствии с пунктами 77 - 80 Административного регламента.

В отступление от этих требований закона предупреждение в адрес Общероссийской общественной организации «Союз казаков» о необходимости сообщения об изменении адреса места нахождения юридического лица вынесено без проведения проверки Общероссийской общественной организации «Союз казаков» и в нарушение принципов законности, презумпции добросовестности организации заявителя, информированности последнего о своих правах.

В заседании судебной коллегии представитель Министерства юстиции РФ В.В. Косенков пояснил, что не оспаривает нахождение Общероссийской общественной организации «Союз казаков» по адресу, указанному в Уставе этой организации.

Не оспаривается никем из лиц, участвующих в деле, и достоверность договоров аренды, представленных заявителем в материалы дела в опровержение выводов Министерства юстиции в оспариваемом предупреждении.

Допущенные в этой части нарушения порядка вынесения предупреждения, а также недоказанность Министерством юстиции РФ несоблюдения заявителем предписаний ч. 2 ст. 29 Федерального закона от 19.05.1995 N 82-ФЗ «Об общественных объединениях» оставлены без внимания судом первой инстанции, что влечёт отмену судебного акта и в

остальной части с вынесением судебной коллегией по административным делам Московского городского суда, с учётом иных вышеприведенных мотивов, нового решения об удовлетворении заявления Общероссийской общественной организации «Союз казаков» к Министерству юстиции РФ о признании незаконным оспариваемого предупреждения в целом.

Руководствуясь ст. 328, ст. 329, п.п. 1, 2, 4 ч. 1 ст. 330 ГПК РФ, судебная коллегия по административным делам Московского городского суда

**определила:**

решение Замоскворецкого районного суда г. Москвы от 24 декабря 2014 года отменить и вынести новое решение, которым признать заявление Общероссийской общественной организации «Союз казаков» обоснованным, признать незаконным предупреждение первого заместителя Министра юстиции РФ от 14 мая 2014 года № 15/41669-АС в адрес Совета атаманов Общероссийской общественной организации «Союз казаков».

Председательствующий

А.Н. Пономарёва

Судьи

В.В. Лукьянченко;

В.В. Ставич

секретарь

Н.В. Иванова

Копия верна:

Верховный Атаман  
Союза казаков России  
член Совета при Президенте  
Российской Федерации  
по делам казачества



П.Ф. Задорожный