

КОЛЛЕКТИВНОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ИСКОВОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ
в защиту нарушенных прав и законных интересов группы лиц

(по ст. 42 КАС РФ)

О признании недействующим указа Мэра Москвы от 29 марта 2020 г. № 34-УМ «О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ»

1. Лицо, выдвинувшее требование о защите прав и законных интересов группы лиц:

1. Шендерович Денис Игоревич,

Лица, присоединившиеся к требованию о защите прав и законных интересов группы лиц:

1. Обухов Алексей Владимирович,
2. Соколова Анна Николаевна,
2. Макарова Анна Владимировна,
3. Щербаков Максим Сергеевич,
4. Богданова Полина Александровна,
5. Головлева Юлия Викторовна,
6. Аверин Роман Эдуардович,
7. Шапошникова Анна Светлана Альфредовна,
8. Буланова Елена Сергеевна,
9. Терехов Илья Андреевич,
10. Константинов Илья Павлович,
11. Логацкая Татьяна Михайловна,
12. Сидоренко Мария Яковлевна,
13. Афанасьева Светлана Александровна,
14. Беляев Иван Андреевич,
15. Байнова Мария Сергеевна,
16. Кайнова Анастасия Евгеньевна,
17. Халматова Татьяна Далбаевна,
18. Курынина Светлана Владимировна,
19. Столповская Елена Александровна,

3. Лица, которым поручено ведение административного дела в интересах группы лиц по настоящему заявлению:

1. Щербаков Максим Сергеевич.
2. Винтер Алина Борисовна .

4. Административный ответчик: Мэр города Москвы Собянин Сергей Семенович.
Адрес: 125032, г. Москва, ул. Тверская, д. 13

5. Оспариваемый нормативный правовой акт: Указ мэра Москвы от 29 марта 2020 года № 34-УМ "О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ", опубликованный 29.03.2020 года на официальном сайте Правительства Москвы в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" <https://www.mos.ru/>, принятый Мэром Москвы как высшим должностным лицом города Москвы (согласно п. 2 ст. 5 и п. 5 ст. 41 Закона города Москвы от 28.06.1995 "Устав города Москвы").

6. Государственная пошлина: 300 рублей.

7. Оспариваемые положения:

29.03.2020 указом Мэра Москвы от 29 марта 2020 г. № 34-УМ (далее – Указ) внесены изменения в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности». Установлено, что, в соответствии с п. 9.3 указа, граждане обязаны не покидать места проживания (пребывания), за исключением случаев обращения за экстренной (неотложной) медицинской помощью и случаев иной прямой угрозы жизни и здоровью, случаев следования к месту (от места) осуществления деятельности (в том числе работы), которая не приостановлена в соответствии с настоящим указом, осуществления деятельности, связанной с передвижением по территории города Москвы, в случае если такое передвижение непосредственно связано с осуществлением деятельности, которая не приостановлена в соответствии с настоящим указом (в том числе оказанием транспортных услуг и услуг доставки), а также следования к ближайшему месту приобретения товаров, работ, услуг, реализация которых не ограничена в соответствии с настоящим указом, выгула домашних животных на расстоянии, не превышающем 100 метров от места проживания (пребывания), выноса отходов до ближайшего места накопления отходов.

Считаю указанное положение незаконным по следующим основаниям:

Конституционно-правовые основания. В соответствии со ст. 55 Конституции, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом 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. Согласно статье 27 Конституции РФ каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Указом мэра ограничивается право на передвижение, поскольку в нем закреплена прямая обязанность воздержаться от выхода из дома за исключением экстренных ситуаций.

Указ является подзаконным актом и не основывается на существующих нормах федерального законодательства, так как ни один закон РФ не дает главе субъекта полномочие на ограничение каких-либо конституционных прав в таком порядке.

7.1. Материально-правовые основания.

Согласно ст. 1 Закона РФ от 25.06.1993 №5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" каждый гражданин Российской Федерации имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.

Ограничение права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации допускается только на основании закона.

Согласно ст. 8 Закона РФ от 25.06.1993 №5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с законами Российской Федерации может быть ограничено:

- в пограничной зоне;
- в закрытых военных городках;
- в закрытых административно-территориальных образованиях;
- в зонах экологического бедствия;
- на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности;
- на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение.

Следовательно, принятие Указа было возможно только при наличии обстоятельств, указанных в ст. 8 Закона РФ от 25.06.1993 №5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации".

Согласно подп. "а" п. 10 ст. 4.1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.1994 №68-ФЗ при введении режима повышенной готовности высшее должностное лицо региона вправе *«ограничивать доступ людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, а также в зону чрезвычайной ситуации»*. Однако, и указом Мэра Москвы от 29 марта 2020 г. № 34-УМ, и указом Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ, прямо не определена территория, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации. Если же указанием на такую территорию является пункт 1 указа Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ (*«1. Ввести на территории города Москвы режим повышенной готовности.»*), то рассматриваемый пункт 9.3 не ограничивает доступ людей и транспортных средств на территорию города Москвы, а предусматривает для уже находящихся на территории города Москвы граждан запрет покидать места проживания (пребывания) - но такая мера не предусмотрена Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.1994 №68-ФЗ.

В соответствии с положениями статей 1 и 6 Федерального закона "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" от 30.03.1999 N 52-ФЗ, ограничительные мероприятия (карантин) - административные, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на предотвращение распространения инфекционных заболеваний и предусматривающие особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных. Введение и отмена на территории субъекта Российской Федерации

ограничительных мероприятий (карантина) возможны только на основании предложений, предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей;

Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 31.01.2020 N 3 "О проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV" (Зарегистрировано в Минюсте России 31.01.2020 N 57367), Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 18.03.2020 N 7 "Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019" (Зарегистрировано в Минюсте России 18.03.2020 N 57771), Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 02.03.2020 N 5 (ред. от 13.03.2020) "О дополнительных мерах по снижению рисков завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)" (Зарегистрировано в Минюсте России 02.03.2020 N 57643), какие-либо иные аналогичные постановления не содержат указание на необходимость запрета оставления места проживания (пребывания) для всех находящихся на территории города Москвы граждан, в связи с чем Указ в части рассматриваемого пункта, в нарушение ст. 6 Закона от 30.03.1999 N 52-ФЗ, принят при отсутствии предложений, предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей.

Главным санитарным врачом по г. Москве предложения, предписания по указанному вопросу в адрес Мэра Москвы, Правительства г. Москвы не направлялись, поскольку данный документ отсутствует как на Официальном портале правовой информации, так и на информационном ресурсе управления Роспотребнадзора по г. Москве.

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ все законы, а также любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, должны быть официально опубликованы для всеобщего сведения, то есть обнародованы. Неопубликованные нормативные правовые акты не применяются, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу.

Конституционный суд в своих Постановлениях неоднократно указывал на возможность ограничения прав только законом, а также признавал положения нормативно-правовых актов не соответствующими Конституции в связи с несоблюдением названной нормы: Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.1995 N 3-П "По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой", Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 N 3-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана", Постановление Конституционного Суда РФ от 27.03.1996 N 8-П "По делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года "О государственной тайне" в связи с жалобами граждан В.М. Гурджиянца, В.Н. Синцова, В.Н. Бугрова и А.К. Никитина" и другие.

Согласно ч. 1 ст. 4 Закона г. Москвы от 08.07.2009 №25 "О правовых актах города Москвы" правовые акты образуют единую систему, основанную на принципе верховенства правовых актов большей юридической силы. Согласно п. 1 ч. 3 ст. 4 Закона г. Москвы от 08.07.2009 №25 "О правовых актах города Москвы" к подзаконным правовым актам, принимаемым (издаваемым) органами исполнительной власти города Москвы

(должностными лицами) относятся указы Мэра Москвы - *“правовые акты, издаваемые Мэром Москвы по вопросам нормативного характера, а также по иным вопросам, предусмотренным федеральными законами и законами города Москвы и отнесенным к его компетенции”*.

Как следует из вышеизложенного, Указ принят в нарушение ст. 8 Закона РФ от 25.06.1993 №5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" в связи с незаконным возложением на граждан обязанности не покидать места проживания (пребывания).

Согласно статье 1 Конституции Россия является правовым государством. Данный Указ не регулирует какие-то либо коллизийные правоотношения, не устраняет правовой пробел. Документ действует вразрез с установленной административной императивной процедурой, что является прямым основанием для признания нормативного правового акта недействующим.

Таким образом, Указ принят с нарушением порядка, установленным указанными нормами действующего федерального законодательства, а также противоречит вышестоящим нормативно-правовым актам.

7.2. Основания в части вступления в силу.

В силу пункта 1 статьи 3 Федерального закона №184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Пунктом 5 статьи 8 указанного Федерального закона предусмотрено, что законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу **не ранее, чем через десять дней после их официального опубликования.**

Данное правило применимо к тем нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, которые приняты непосредственно в целях нормативного регулирования вопросов, закрепленных в пункте "б" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации.

Поскольку указ Мэра Москвы от 29 марта 2020 г. № 34-УМ издан непосредственно в целях нормативного регулирования вопросов, закрепленных в пункте "б" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, в частности по вопросу ограничения конституционного права на свободу передвижения, то он должен вступить в силу не ранее, чем через десять дней после дня его официального опубликования, то есть – не раньше 9 апреля 2020 года. При этом положения Указа регулируют общественные отношения, имеющие место в период с 26 (с учетом времени принятия – 29) марта 2020 г. по 14 апреля 2020 г.

Таким образом, указ Мэра Москвы от 29 марта 2020 г. № 34-УМ принят с нарушением порядка вступления в силу.

8. Настоящее заявление подано в защиту нарушенных прав и законных интересов группы лиц при наличии следующих необходимых оснований:

8.1. многочисленность группы лиц или неопределенность числа ее членов, затрудняющие разрешение требований потенциальных членов группы в индивидуальном порядке и в порядке совместной подачи административного искового заявления (соучастия) в соответствии со статьей 41 настоящего Кодекса:

- территориальное действие Указа, принятого Мэром Москвы, предполагается на всю территорию города Москвы. Количество проживающих на территории города Москвы составляет несколько миллионов граждан и не поддается точному исчислению (из-за ежедневного перемещения граждан через границы города Москва), что препятствует возможности рассмотрения Московским городским судом (с надлежащим уведомлением всех участников спора) одновременно нескольких миллионов индивидуальных административных исковых заявлений или одного административного искового заявления при соучастии на стороне истца.

8.2. однородность предмета спора и оснований для предъявления членами группы соответствующих требований:

- основание предъявления требования - принятие Указа мэра Москвы от 29 марта 2020 года № 34-УМ "О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ", предмет спора - оценка правомерности принятия и признание недействующим Указа мэра Москвы от 29 марта 2020 года № 34-УМ "О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ"

8.3. наличие общего административного ответчика (административных соответчиков):

- административным ответчиком является Мэр Москвы.

8.4. использование всеми членами группы одинакового способа защиты своих прав:

- способ защиты прав - признание нормативного правового акта недействующим.

Оспариваемый Указ нарушает право группы лиц на свободу передвижения, предусмотренное ст. 1 Закона РФ от 25.06.1993 №5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации". При этом, группа лиц состоит из граждан, находящихся на территории города Москвы.

9. На основании изложенного, руководствуясь перечисленными нормами действующего законодательства РФ, считаю указ Мэра Москвы от 29 марта 2020 г. № 34-УМ незаконным в части положений п. 9.3. указа.

В силу части 1 статьи 208 КАС РФ с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части в суд вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые

являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

В соответствии с частями 7 - 9 статьи 213 КАС РФ при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 настоящей статьи, в полном объеме.

При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;

2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов;

б) форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты;

в) процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта;

г) правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу;

3) соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Обязанность доказывания обстоятельств, указанных в пунктах 2 и 3 части 8 настоящей статьи, возлагается на орган, организацию, должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт.

Исходя из положений п. 1 ч. 2 ст. 227 Кодекса административного судопроизводства РФ, суд удовлетворяет заявленные требования о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными, если установит, что оспариваемое решение, действие (бездействие) нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, а также не соответствует закону или иному нормативному правовому акту.

В соответствии с ч. 1 ст. 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, гражданин, может обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными

государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего (далее – орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями), если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

На основании изложенного **ПРОСИМ:**

Признать недействующим указ Мэра Москвы от 29 марта 2020 г. №34-УМ «О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. №12-УМ» со дня его принятия в части пункта 9.3, излагаемого в новой редакции указа Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. №12-УМ.

Приложения:

1. Копия искового заявления с приложениями для ответчика
 2. Документ об оплате государственной пошлины
 3. Копия указа Мэра Москвы от 29 марта 2020 г. № 34-УМ «О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ»
 4. Копии дипломов о высшем образовании лиц, которым поручено ведение дела
- Дата подписания: 02.04.2020

Подписи:

Д.И. Шендерович	А.В.Обухов
А.Н.Соколова	А.В.Макарова
М.С.Щербаков	П.А.Богданова
Ю.В.Головлева	Р.Э.Аверин
Е.С.Буланова	А.А.Шапошникова
И.П.Константинов	И.А.Теребков
М.Я.Сидоренко	Т.М.Логацкая
И.А.Беляев	С.А.Афанасьева
М.С.Байнова	А.Е.Кайнова
Т.Д.Халматова	С.В.Курынина
Е.А.Столповская	А.Б.Винтер