

**РЕШЕНИЕ**  
Именем Российской Федерации

город Екатеринбург

20 мая 2022 года

Свердловский областной суд в составе:  
председательствующего судьи Старкова М.В.,  
при секретаре Шмелёвой А.С.,  
с участием прокурора Куриловича Игоря Александровича,  
рассмотрев в открытом судебном заседании объединённое административное дело по административным исковым заявлениям Мангилевой Веры Борисовны и Клокунова Александра Сергеевича о признании нормативного правового акта недействующим,

**УСТАНОВИЛ:**

09 марта 2017 года Правительством Свердловской области издано постановление № 128-ПП. Этим постановлением утверждён Перечень единых специально отведённых или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера мест в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области (далее – Перечень).

Как указано в преамбуле нормативного правового акта, постановление и Перечень изданы в целях обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности при проведении публичных мероприятий. Первоначальный текст постановления и Перечень опубликованы и вступили в силу по истечении десяти дней.

Строка 23 Перечня включала с описанием местоположения территорию «сквер по улице Большакова», площадью 62 100 м<sup>2</sup>, в городе Екатеринбурге.

14 января 2022 года Правительство Свердловской области издало и опубликовало постановление № 1-ПП «О внесении изменения в Перечень единых специально отведённых или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера мест в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области, утверждённый Постановлением Правительства Свердловской области от 09 марта 2017 года № 128-ПП» (далее – постановление № 1-ПП).

Этим постановлением № 1-ПП внесены изменения в Перечень; признана утратившей силу вышеназванная строка 23 Перечня; при этом, в пунк-

те 2 изданного постановления № 1-ПП прямо установлено и предусмотрено, что оно вступает в силу со дня его официального опубликования.

27 января 2022 года в Свердловский областной суд направлено административное исковое заявление Мангилевой Веры Борисовны о признании недействующим постановления Правительства Свердловской области от 14 января 2022 года № 1-ПП. После этого, 09 февраля 2022 года в Свердловский областной суд направлено аналогичное административное исковое заявление Клокунова Александра Сергеевича с тождественным требованием. Определением от 21 февраля 2022 года суд, с учётом мнения сторон, объединил для совместного рассмотрения в одно производство административные дела по административным исковым заявлениям Мангилевой Веры Борисовны и Клокунова Александра Сергеевича о признании недействующим нормативного правового акта – постановления Правительства Свердловской области от 14 января 2022 года № 1-ПП.

Клокунов Александр Сергеевич в судебное заседание не явился; направив заявление о рассмотрении дела в его отсутствие. Мангилева Вера Борисовна в судебном заседании требования административного искового заявления поддержала; усматривая нарушение своих прав и законных интересов, настаивала на удовлетворении и признании недействующим постановления правительства Свердловской области от 14 января 2022 года № 1-ПП.

Правительство Свердловской области (административный ответчик), возражая против обоснованности суждений административных истцов, заявленные требования не признало по доводам, которые изложены в представленных письменных возражениях. Представитель административного ответчика, ссылаясь в судебном заседании на законность оспариваемой нормы, также просил отказать в удовлетворении заявленных требований.

Заинтересованное лицо – министерство общественной безопасности Свердловской области в своих письменных возражениях также указало о необоснованности требований административных истцов. Представители заинтересованного лица, участвуя в судебном заседании и поддерживая возражения представителя административного ответчика, полагали невозможным удовлетворение рассматриваемых административных исковых заявлений.

Заслушав объяснения лиц, участвующих в судебном заседании, а также заключение прокурора Куриловича И.А., полагавшего, что требования административных исков подлежат частичному удовлетворению (в части пункта 2 обжалуемого нормативного правового акта), исследовав и оценив собранные по делу доказательства, суд приходит к следующему.

Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов осуществляется на основании главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Последствием признания судом нормативного правового акта недействующим является его исключение из системы правового регулирования полностью или в части. При рассмотре-

нии административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке законности этих положений суд связан только с предметом заявленного административного иска. При этом, суд не связан с основаниями и доводами, которые содержатся в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим. В связи с этим, и в отличие от иных видов, категорий рассматриваемых дел, суд первой инстанции не должен в обязательном порядке оценивать все доводы и суждения административного истца. Вне зависимости от волеизъявления административного истца, но исходя из предписаний части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, и применительно к рассматриваемому административному делу, суд должен выяснить:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административных истцов;

2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа на принятие нормативного правового акта;

б) форма и вид, в которых орган вправе принимать нормативные правовые акты;

в) процедура принятия оспариваемого нормативного правового акта;

г) правила введения нормативного правового акта в действие, в том числе порядок опубликования и вступления в силу;

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

В соответствии с частью 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применён 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.

Принимая во внимание и учитывая безгранично расширяющееся в правоприменительной практике толкование и применение этих двух условий, которые установлены законодателем в части 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд отмечает, что административные истцы в действительности не являются лицами, в отношении которых непосредственно применено постановление № 1-ПП. Однако, отношения, которые регулируются оспариваемым нормативным правовым актом, касаются сферы публичных правоотношений. Поэтому в данном случае, исходя также из существа Перечня и распространения его действия на неопределённый круг лиц, правильнее воздержаться от вывода о том, что административные истцы не вправе обратиться с ад-

министративными исковыми заявлениями о признании недействующим нормативного правового акта. Наиболее правильным в такой ситуации является рассмотрение и разрешение заявленных требований по существу.

Конституция Российской Федерации в статье 31 устанавливает, что граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

На обеспечение реализации этого права направлен Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в статье 8 которого законодателем регламентируются вопросы места проведения публичных мероприятий.

Положениями части 1 статьи 8 названного Федерального закона, федеральный законодатель установил, что органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяют единые специально отведённые или приспособленные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места. Порядок использования таких специально отведённых мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, устанавливаются законом субъекта Российской Федерации, при этом указанная предельная численность не может быть менее ста человек.

Конституционный Суд Российской Федерации в своём Постановлении от 14 февраля 2013 года № 4-П выявил, что в этой норме федеральным законодателем не закрепляются критерии, обеспечивающие соблюдение равенства юридических условий реализации гражданами права на свободу мирных собраний при определении органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации специально отведённых или приспособленных для проведения публичных мероприятий мест, чем порождается возможность его неоднозначного истолкования и произвольного применения. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что впредь до внесения в правовое регулирование соответствующих изменений органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации при определении специально отведённых для проведения публичных мероприятий мест следует исходить из необходимости наличия таких мест как минимум в каждом городском округе и муниципальном районе.

В соответствии с названным Федеральным законом отдельные вопросы подготовки и проведения публичных мероприятий на территории Свердловской области регулируются законом Свердловской области от 07 декабря 2012 года № 102-ОЗ «Об отдельных вопросах подготовки и проведения публичных мероприятий на территории Свердловской области».

В подпункте 3 статьи 2 закона Свердловской области понятие специально отведённых мест изложено региональным законодателем аналогично положению в вышеуказанной норме Федерального закона; предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, также составляет сто человек (пункт 3 статьи 5). Согласно подпункту 3 пункта 3 статьи 3 названного закона Свердловской области, специально отведённые места определяет Правительство Свердловской области.

Правительство Свердловской области, является высшим постоянно действующим исполнительным органом государственной власти Свердловской области; свои полномочия реализует, в том числе посредством издания нормативных правовых актов в форме постановлений (статьи 9, 49, 52 Устава Свердловской области). Из положений статей 20 и 22 Областного закона от 04 ноября 1995 года № 31-ОЗ «О Правительстве Свердловской области» следует, что решения Правительства Свердловской области принимаются в форме постановлений или распоряжений Правительства Свердловской области. Правовые акты принимаются в форме постановлений и распоряжений. Правовые акты Правительства Свердловской области могут быть обжалованы в судебном порядке. В форме постановлений Правительства Свердловской области принимаются нормативные правовые акты.

Указом Губернатора Свердловской области от 27 августа 2019 года № 423-УГ утверждён регламент Правительства Свердловской области, пункт 33 которого предусматривает возможность рассмотрения вопросов без созыва заседания Правительства Свердловской области путём заочного голосования лиц, входящих в состав Правительства Свердловской области. В пунктах 34-42 регламента подробно детализированы процедурные моменты, связанные с проведением заочного голосования.

Проанализировав представленные административным ответчиком доказательства (тексты нормативных правовых актов, выписки из протоколов заседаний, пояснительную записку, информацию об опубликовании) суд приходит к выводу, что нормативный правовой акт (постановление № 128-ПП, утверждённый Перечень, постановление № 1-ПП) издан органом, уполномоченным на его принятие. Форма и вид, в котором Правительство Свердловской области вправе принимать нормативные правовые акты, соблюдена; процедура принятия также не нарушена; постановление № 1-ПП опубликовано, размещено в сети Интернет и общедоступно. Оснований для иных, противоположенных утверждений, суд не усматривает.

Относительно вопроса соответствия нормативного правового акта, который просят признать недействующим административные истцы, по отношению к нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу (пункт 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации), суд приходит к следующим выводам.

В соответствии с Законом Свердловской области от 12 октября 2004 года № 95-ОЗ «Об установлении границ муниципального образования город Екатеринбург и наделении его статусом городского округа» муниципальное образование город Екатеринбург с 31 декабря 2004 года наделено статусом городского округа.

Федеральный законодатель определил, что Перечни утверждают органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В свою очередь, Конституционный Суд Российской Федерации предписал, что при определении таких специально отведённых для проведения публичных мероприятий мест (или иначе говоря, при утверждении Перечней) органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации следует исходить из необходимости наличия таких мест как минимум в каждом городском округе и муниципальном районе. Более никаких иных критериев (условий) которым утверждённый Правительством Свердловской области Перечень должен соответствовать, как нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, ни федеральным законодателем, ни региональным законодателем в Свердловской области, не установлено. Поэтому, суд, вопреки мнению административных истцов, приходит к выводу, что постановление № 1-ПП, которым из Перечня исключена строка 23 (сквер на улице Большакова), не противоречит никаким нормативным актам, имеющим большую юридическую силу. На территории города Екатеринбурга, наделённого статусом городского округа, помимо исключённой строки 23 (сквер на улице Большакова), в Перечне (строки 24 и 25) предусмотрены ещё два других специально отведённых места (Парк Победы и Парк имени 50-летия ВЛКСМ); уведомление о проведении на них публичных мероприятий, не требуется. Постановление № 1-ПП (в части пункта 1), исключившее из Перечня строку 23 (сквер на улице Большакова) не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. Оно издано с учётом правовой позиции и предписаний Конституционного Суда Российской Федерации. Поэтому, в силу положений статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, обозначенный пункт 1 постановления № 1-ПП не может быть признан недействующим.

В то же время, соглашаясь с заключением прокурора, суд считает, что нормативное положение, которое содержится в пункте 2 постановления № 1-ПП, действительно не соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, по следующим основаниям.

Порядок опубликования и вступления в силу, нормативных правовых актов Свердловской области определяет закон Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» (статья 1). Постановления Правительства Свердловской области нормативного характера по вопросам защиты прав и свобод человека и гражда-

нина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования (пункт 1 статьи 94). Официальным опубликованием постановления Правительства Свердловской области нормативного характера, в соответствии с пунктом 1 статьи 93, считается первая публикация его полного текста в «Областной газете» или первое размещение (опубликование) его полного текста на «Официальном интернет-портале правовой информации Свердловской области» ([www.pravo.gov66.ru](http://www.pravo.gov66.ru)) либо на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

Постановление № 128-ПП, утвердившее Перечень, издано в целях обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности при проведении публичных мероприятий. Более того, первоначальный текст постановления и Перечень опубликованы и вступили в силу по истечении десяти дней, как это и предусмотрено в вышеназванном законе Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области». Соответственно, по мнению суда, и внесение изменений в Перечень, путём издания постановления, также является нормативным правовым актом, который принимается в целях обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности при проведении публичных мероприятий. Суд считает, что региональный законодатель (правительство Свердловской области), изначально прямо обозначив в преамбуле цель утверждения Перечня, любое внесение изменений в этот Перечень должно вводить в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования. Сокращение этого срока вступления в силу не соответствует вышеприведённым предписаниям закона Свердловской области, имеющего большую юридическую силу.

Как предусмотрено в части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается одно из следующих решений:

1) об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признаётся не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определённой судом даты;

2) об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Не установив и не усматривая возможности признать недействующим пункт 1 постановления № 1-ПП, суд, тем не менее, приходит к выводу о том, что пункт 2 постановления № 1-ПП изначально с момента своего

принятия (издания), опубликования, вступления в силу (произошедшие в один день – 14 января 2022 года) следует признать недействующим. В резолютивной части решения суда также следует указать на опубликование в официальном печатном издании сообщения о принятии решения суда, в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

административные искивые заявления Мангилевой Веры Борисовны и Клокунова Александра Сергеевича о признании нормативного правового акта недействующим удовлетворить частично.

Признать недействующим с 14 января 2022 года пункт 2 постановления Правительства Свердловской области от 14 января 2022 года № 1-ПП «О внесении изменения в Перечень единых специально отведённых или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера мест в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области, утверждённый Постановлением Правительства Свердловской области от 09 марта 2017 года № 128-ПП».

В остальной части требования Мангилевой Веры Борисовны и Клокунова Александра Сергеевича оставить без удовлетворения.

Сообщение о принятии данного решения суда подлежит в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу размещению на официальном интернет портале правовой информации Свердловской области [www.pravo.gov66.ru](http://www.pravo.gov66.ru) и (или) в «Областной газете».

Решение суда может быть обжаловано во Второй апелляционный суд общей юрисдикции в течение одного месяца со дня его принятия.

Мотивированное решение изготовлено 02 июня 2022 года.

Судья

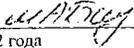
(подпись)

М.В. Старков

Копия верна:  
Решение вступило в законную силу:

«23» августа 2022 года

Судья  /М.В. Старков

Зам. нач. отдела  /М.А. Балусова  
«13» сентября 2022 года

Министерство юстиции Российской Федерации  
 Федеральное государственное учреждение  
 «Свердловский областной суд»  
 620025, г. Екатеринбург, ул. Космонавтов, д. 24  
 11-11-2022