



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 45-КАД21-19-К7

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

26 ноября 2021 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,  
судей Абакумовой И.Д. и Нефедова О.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Управления государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области на решение Свердловского областного суда от 31 июля 2020 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 25 ноября 2020 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 24 марта 2021 г. по административному делу № 3а-264/2020 по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Торговый Двор» об оспаривании приказа Управления государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области от 26 марта 2018 г. № 90 «Об утверждении границ территории объекта культурного наследия регионального значения «Торговые ряды (Мытный двор)», расположенного по адресу: г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 8-д».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Нефедова О.Н., объяснения представителя Управления государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области Алехина Д.П., поддержавшего доводы кассационной жалобы, возражения представителя общества с ограниченной ответственностью «Торговый Двор» Абросимова Д.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры

Российской Федерации Никоноровой О.Е., полагавшей кассационную жалобу подлежащей удовлетворению, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

общество с ограниченной ответственностью «Торговый Двор» (далее – ООО «Торговый Двор», Общество) обратилось в суд с административным исковым заявлением о признании недействующим приказа Управления государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области от 26 марта 2018 г. № 90 «Об утверждении границ территории объекта культурного наследия регионального значения «Торговые ряды (Мытный двор)», расположенного по адресу: г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 8-д» (далее также – приказ от 26 марта 2018 г. № 90), которым утверждены границы территории объекта культурного наследия регионального значения «Торговые ряды (Мытный двор)» и режим использования его территории.

В обоснование требований Общество указало, что является собственником объекта недвижимости (здания), расположенного по адресу: г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 8-д, в отношении которого приказом от 26 марта 2018 г. № 90 установлен специальный режим использования территории.

По мнению ООО «Торговый Двор», оспариваемый нормативный правовой акт нарушает его права как собственника здания и принят без учета фактических обстоятельств. В соответствии с постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 13 января 2020 г. по делу № А60-72465/2018 расположенное по названному адресу здание утратило статус объекта культурного наследия и его публично-правовой режим прекращен.

Решением Свердловского областного суда от 31 июля 2020 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 25 ноября 2020 г. и кассационным определением судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 24 марта 2021 г., заявленные требования удовлетворены, приказ от 26 марта 2018 г. № 90 признан не действующим с даты вступления в законную силу судебного акта.

В кассационной жалобе, поданной в судебную коллегия Верховного Суда Российской Федерации, Управление государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области, ссылаясь на существенные нарушения норм материального права, просит отменить указанные судебные акты и принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 6 июля 2021 г. дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2021 г. кассационная жалоба передана для рассмотрения в

судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии со статьей 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Проверив материалы дела, выслушав пояснения представителей Управления государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области, ООО «Торговый Двор» и заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации, обсудив доводы кассационной жалобы и возражений на нее, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судами при рассмотрении настоящего дела допущены такого рода нарушения.

Как следует из материалов дела и установлено судами, ООО «Торговый Двор» является собственником земельного участка с кадастровым номером 66:41:0402019:20 и здания торгово-административного центра с кадастровым номером 66:41:0000000:69606, расположенных по адресу: г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 8-д.

Решением Исполнительного комитета Свердловского областного Совета народных депутатов от 18 февраля 1991 г. № 75 «О взятии под государственную охрану памятников истории и культуры Свердловской области» в список памятников, подлежащих охране, включен памятник «Торговые ряды (Мытный двор)», находящийся по адресу: г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 8-д.

Приказом Министерства культуры Российской Федерации от 2 октября 2017 г. № 108903-р объект культурного наследия регионального значения «Торговые ряды (Мытный двор)», 1870-е годы (Свердловская область) зарегистрирован в едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее также – реестр).

Вступившим в законную силу постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 13 января 2020 г. по делу № А60-72465/2018 приказ Министерства культуры Российской Федерации от 2 октября 2017 г. № 108903-р признан незаконным, на Министерство культуры Российской Федерации возложена обязанность аннулировать запись в едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в отношении указанного объекта культурного наследия. При рассмотрении дела арбитражным судом установлено, что по состоянию на июнь 1998 г.

памятник архитектуры – здание постройки 1870 годов «Торговые ряды (Мытный двор)», расположенный по адресу: г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 8-д, был полностью утрачен.

Удовлетворяя заявленные требования, суд первой инстанции, с выводами которого согласились судебная коллегия по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции и судебная коллегия по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции, принял во внимание установленные постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 13 января 2020 г. по делу № А60-72465/2018 обстоятельства и исходил из того, что утверждение границ в отношении утраченного объекта культурного наследия противоречит нормам законодательства.

Вместе с тем судом не учтены следующие обстоятельства.

Согласно положениям Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон № 73-ФЗ) государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) является одной из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (абзац четвертый преамбулы).

Памятники истории и культуры местного значения, принятые на государственную охрану в соответствии с законодательными и иными правовыми актами СССР и РСФСР, отнесены законодателем к объектам культурного наследия регионального значения, включенным в реестр, за исключением случаев отнесения указанных памятников истории и культуры к объектам исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, с последующей регистрацией данных объектов в реестре в соответствии с требованиями названного федерального закона (пункт 3 статьи 64 Закона № 73-ФЗ).

Памятник «Торговые ряды (Мытный двор)», находящийся по адресу: г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 8-д, взят под государственную охрану решением Исполнительного комитета Свердловского областного Совета народных депутатов от 18 февраля 1991 г. № 75.

Согласно статье 3<sup>1</sup> Закона № 73-ФЗ территорией объекта культурного наследия является территория, непосредственно занятая данным объектом культурного наследия и (или) связанная с ним исторически и функционально, являющаяся его неотъемлемой частью и установленная в соответствии с названной статьей (пункт 1).

В территорию объекта культурного наследия могут входить земли, земельные участки, части земельных участков, земли лесного фонда, водные объекты или их части, находящиеся в государственной или муниципальной собственности либо в собственности физических или юридических лиц (пункт 2).

В соответствии с пунктом 13 статьи 18 Закона № 73-ФЗ объект культурного наследия, включенный в реестр, подлежит государственной охране со дня принятия соответствующим органом охраны объектов культурного наследия решения о включении его в реестр.

Как следует из пункта 3 статьи 15 названного закона, в реестре содержатся не только сведения об объектах культурного наследия, но и об их территориях, а также о зонах охраны объектов культурного наследия, защитных зонах объектов культурного наследия. Указанные сведения являются основными источниками информации при формировании и ведении информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, иных информационных систем или банков данных, использующих (учитывающих) данную информацию.

Исходя из приведенных норм права, государственной охране подлежит не только сам объект культурного наследия, но и территория данного объекта, являющаяся его неотъемлемой частью. При этом к такой территории могут относиться не только земельные участки или земли, непосредственно занятые указанным объектом, но и связанные с ним исторически и функционально.

В случае утраты объекта культурного наследия допускается его воссоздание в порядке, установленном статьей 47 Закона № 73-ФЗ.

Таким образом, обстоятельства уничтожения или гибели объекта культурного наследия, который может быть воссоздан на соответствующей территории, не приводят к безусловному прекращению в отношении названного объекта и его территории охранных обязательств государства.

Объект культурного наследия и входящая в его состав территория не подлежат государственной охране только в случае исключения такого объекта из единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Статьей 23 Закона № 73-ФЗ установлен специальный порядок исключения объекта культурного наследия из реестра.

В силу подпункта 2 пункта 1 упомянутой статьи исключение из реестра объекта культурного наследия регионального значения осуществляется на основании акта Правительства Российской Федерации по представлению федерального органа охраны объектов культурного наследия на основании заключения государственной историко-культурной экспертизы и обращения органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В материалах административного дела отсутствуют доказательства принятия Правительством Российской Федерации указанного акта в отношении объекта культурного наследия регионального значения «Торговые ряды (Мытный двор)», а также проведения соответствующей государственной историко-культурной экспертизы.

При таком положении нельзя прийти к выводу об исключении объекта культурного наследия «Торговые ряды (Мытный двор)» из реестра и

прекращении государственной охраны данного памятника и его территории, несмотря на физическую утрату данного объекта.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 21 декабря 2011 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 90 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан В.Д. Власенко и Е.А. Власенко» указал, что признание преюдициального значения судебного решения, будучи направленным на обеспечение стабильности и общеобязательности судебного решения, исключение возможного конфликта судебных актов, предполагает, что факты, установленные судом при рассмотрении одного дела, впредь до их опровержения принимаются другим судом по другому делу в этом же или ином виде судопроизводства, если они имеют значение для разрешения данного дела; тем самым преюдициальность служит средством поддержания непротиворечивости судебных актов и обеспечивает действие принципа правовой определенности; наделение судебных решений, вступивших в законную силу, свойством преюдициальности – сфера дискреции федерального законодателя, который мог бы прибегнуть и к другим способам обеспечения непротиворечивости обязательных судебных актов в правовой системе, но не вправе не установить те или иные институты, необходимые для достижения данной цели; введение же института преюдициальности требует соблюдения баланса между такими конституционно защищаемыми ценностями, как общеобязательность и непротиворечивость судебных решений, с одной стороны, и независимость суда и состязательность судопроизводства – с другой; такой баланс обеспечивается посредством установления пределов действия преюдициальности, а также порядка ее опровержения.

Пределы действия преюдициальности судебного решения объективно определяются тем, что установленные судом в рамках его предмета рассмотрения по делу факты в их правовой сущности могут иметь иное значение в качестве элемента предмета доказывания по другому делу, поскольку предметы доказывания в разных видах судопроизводства не совпадают, а суды в их исследовании ограничены своей компетенцией в рамках конкретного вида судопроизводства.

Установление постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 13 января 2020 г. по делу № А60-72465/2018 обстоятельства физической утраты памятника и возложение на Министерство культуры Российской Федерации обязанности аннулировать в реестре запись об объекте «Торговые ряды (Мытный двор)» не свидетельствуют о его исключении из реестра.

Как следует из приложенных к возражениям на кассационную жалобу документов, 2 марта 2020 г. Министерством культуры Российской Федерации издан приказ № 304 «О признании утратившим силу приказа Министерства культуры Российской Федерации 2 октября 2017 г. № 108903-р «О регистрации объекта культурного наследия регионального значения «Торговые ряды (Мытный двор)», 1870-е гг. (Свердловская

область) в едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации». Из региональной базы автоматизированной системы «Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации» указанный объект исключен во исполнение требования судебного пристава-исполнителя по исполнительному производству, возбужденному на основании исполнительного листа, выданного Арбитражным судом Уральского округа по делу № А60-72465/2018.

Упомянутое постановление арбитражного суда в силу статьи 84 КАС РФ подлежало оценке наряду с другими доказательствами по делу. Однако судом этого сделано не было.

Кроме того, судами не выяснялся вопрос о том, принимался ли Правительством Российской Федерации предусмотренный статьей 23 Закона № 73-ФЗ акт. При том, что отмена уполномоченным органом своего приказа о регистрации объекта культурного наследия в реестре не равнозначна установленной федеральным законом процедуре исключения из реестра объекта культурного наследия и не может ее подменять.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации обязывает суд определять обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле, и предоставляет суду право в целях правильного разрешения административного дела по своей инициативе истребовать доказательства (часть 3 статьи 62, часть 1 статьи 63 КАС РФ).

Допущенные судом первой инстанции при принятии решения нарушения, выразившиеся в неисполнении приведенных процессуальных требований, судом апелляционной инстанции и кассационным судом общей юрисдикции не устранены.

Тем самым допущены существенные нарушения норм материального и процессуального права, повлиявшие на исход административного дела, в связи с чем Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 25 ноября 2020 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 24 марта 2021 г. подлежат отмене с направлением административного дела на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции.

При новом рассмотрении административного дела суду следует учесть изложенное выше и разрешить административное дело в соответствии с установленными по нему обстоятельствами и требованиями закона.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

**определила:**

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 25 ноября 2020 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 24 марта 2021 г. отменить, направить дело на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции.

Председательствующий

Судьи