

**АРБИТРАЖНЫЙ СУД СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ОКРУГА**

ул. Якубовича, д.4, Санкт-Петербург, 190000

<http://fasszo.arbitr.ru>**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

13 сентября 2016 года

Дело № А21-8812/2013

Арбитражный суд Северо-Западного округа в составе председательствующего Рудницкого Г.М., судей Кадулина А.В., Ракчеевой М.А., при участии от индивидуального предпринимателя Назарова О.В. представителя Кузнецова С.В. (доверенность от 29.04.2016), Стороженко О.А. (доверенность от 29.04.2016); от Службы государственной охраны объектов культурного наследия Калининградской области Ефимовой О.А. (доверенность от 12.01.2016),

рассмотрев 06.09.2016 в открытом судебном заседании кассационную жалобу индивидуального предпринимателя Назарова Олега Витальевича на постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.05.2016 по делу № А21-8812/2013 (судьи Есипова О.И., Борисова Г.В., Лопато И.Б.),

у с т а н о в и л:

Индивидуальный предприниматель Назаров Олег Витальевич, ОГРНИП 311784709600252, ИНН 390405620015, обратился в Арбитражный суд Калининградской области с заявлением о признании незаконным бездействия Службы государственной охраны объектов культурного наследия Калининградской области, место нахождения: 236022, Калининград, Советский пр., д. 13, ОГРН 1083905001730, ИНН 3904094329 (далее – Служба), выразившегося в необращении в органы местного самоуправления с предложением об исключении утратившего историко-культурное значение объекта культурного наследия «Особняк нач. XX века», расположенного по адресу: Калининград, ул. Грекова, д. 10, из Перечня выявленных объектов культурного наследия, утвержденного приказом Службы от 28.03.2011 № 17 (далее – Перечень), об обязанности Службы обратиться в органы местного самоуправления с предложением об исключении указанного объекта из Перечня, об обязанности Службы исключить данный объект из Перечня.

В судебном заседании предприниматель в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) уточнил требования, дополнительно просил признать незаконными действия Службы, выразившиеся в непризнании результатов государственной историко-культурной экспертизы объекта культурного наследия «Особняк нач. XX века».

К участию в деле в качестве заинтересованных лиц привлечены Служба, правительство Калининградской области, Министерство культуры Российской Федерации (далее – Минкультуры).

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечено Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Калининградской области.

Решением от 23.12.2013 заявление удовлетворено в части признания незаконными действий Службы, выразившихся в непризнании результатов государственной историко-культурной экспертизы объекта культурного наследия «Особняк нач. XX века», на Службу возложена обязанность исключить названный объект из Перечня; в удовлетворении остальной части требований отказано.

Апелляционный суд постановлением от 24.04.2014 отменил решение от 23.12.2013 в обжалуемой части и отказал в удовлетворении заявления в полном объеме.

Арбитражный суд Северо-Западного округа постановлением от 09.09.2014 отменил решение суда первой инстанции и постановление апелляционной инстанции, направив дело на новое рассмотрение.

При новом рассмотрении дела предприниматель Назаров О.В. изменил требования и просил:

1) признать недействительным распоряжение Правительства Калининградской области от 31.10.2014 № 23-рп «Об объекте культурного наследия регионального значения» (далее – распоряжение № 23-рп);

2) признать незаконными действия Правительства Российской Федерации по включению в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – Реестр) в качестве объекта культурного наследия регионального значения выявленный объект культурного наследия «Особняк нач. XX века», расположенный по адресу: г. Калининград, ул. Грекова, д. 10;

3) обязать Правительство Российской Федерации исключить названный объект из Реестра;

4) обязать Службу исключить данный объект из Перечня.

В обоснование требований заявитель сослался на несоответствие действий правительства Калининградской области, Правительства Российской Федерации, Службы статье 23 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон № 73-ФЗ), статье 19.1 Закона Калининградской области от 17.12.2003 № 344 «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) в Калининградской области» (далее – Закон № 344), пункту 29 постановления правительства Калининградской области от 29.01.2008 № 19 «О службе государственной охраны объектов культурного наследия Калининградской области» (далее – Постановление № 19).

В качестве заинтересованного лица по делу привлечено Правительство Российской Федерации.

Определением от 26.01.2015 по делу назначена судебная историко-культурная экспертиза, проведение которой поручено обществу с ограниченной ответственностью «Архитектурно-Реставрационная Мастерская «КИФ», производство по делу приостановлено.

Определением от 23.07.2015 производство по делу возобновлено.

Решением от 16.11.2015 (судья Гурьева И.Л.) требования заявителя удовлетворены в полном объеме.

Постановлением от 10.05.2016 решение от 16.11.2015 отменено. Предпринимателю Назарову О.В. отказано в удовлетворении заявления в части признания недействительным распоряжения № 23-рп и обязанности Службы исключить объект культурного наследия «Особняк нач. XX века», расположенный по адресу: Калининград, ул. Грекова, д. 10, из Перечня. В части требований о признании незаконными действий Правительства Российской Федерации и обязанности его исключить указанный объект из Реестра производство по делу прекращено.

В кассационной жалобе предприниматель Назаров О.В., ссылаясь на неправильное применение апелляционным судом норм материального и процессуального права и несоответствие его выводов обстоятельствам дела, просит отменить постановление от 10.05.2016, оставить в силе решение от 16.11.2015.

По мнению подателя жалобы, вывод суда апелляционной инстанции о необходимости самостоятельного обжалования решения о проведении повторной историко-культурной экспертизы является необоснованным, противоречит указаниям суда кассационной инстанции; статья 23 Закона № 73-ФЗ не подлежит применению; действия заинтересованных лиц по включению спорного объекта в Реестр противоречат статье 18 Закона № 73-ФЗ.

В отзывах на кассационную жалобу Служба, правительство Калининградской области и Минкультуры просят оставить обжалуемый судебный акт без изменения, считая его законным.

В судебном заседании представитель предпринимателя поддержал доводы, приведенные в жалобе, а представитель Службы возразил против ее удовлетворения.

Другие лица, участвующие в деле, извещены надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, однако своих представителей в суд не направили, что в соответствии со статьей 284 АПК РФ не может служить препятствием для рассмотрения жалобы в их отсутствие.

Законность обжалуемого судебного акта проверена в кассационном порядке

Как следует из материалов дела, предприниматель Назаров О.В. является собственником земельного участка с кадастровым номером 39:15:121544:10, расположенного по адресу: Калининград, ул. Грекова, д. 10, и нежилого здания общей площадью 1093,1 кв. м, находящегося на данном земельном участке, о чем выдано свидетельство о государственной регистрации права от 03.06.2011 № 39-АА 932878.

Служба и предприниматель Назаров О.В. 25.05.2011 заключили охранный обязательство в отношении объекта культурного наследия № 74 – «Особняк нач. XX века».

Предприниматель Назаров О.В. направил в адрес государственного учреждения культуры «НПЦ по охране памятников» заявление от 18.06.2011 № 490 о предоставлении информации относительно правомерности отнесения указанного здания к памятникам архитектуры.

Государственное учреждение культуры «НПЦ по охране памятников» письмом от 21.06.2011 № 338 сообщило ему, что спорный объект 05.01.1994 был зарегистрирован в списках вновь выявленных объектов, представляющих историческую, научную, художественную или иную культурную ценность по результатам инвентаризации, проведенной в соответствии с решением Исполнительного комитета Калининградского областного Совета народных депутатов от 14.05.1991 № 114.

В связи с этим предприниматель Назаров О.В. 18.07.2011 обратился в Службу с заявлением об исключении объекта из списка выявленных объектов культурного наследия и расторжении охранного обязательства.

В ответном письме от 29.07.2011 № 1212 Служба сообщила, что историко-культурная ценность объекта подтверждается приказом Минкультуры от 19.06.2007 № 48, приказами Службы от 20.06.2008 № 9, от 18.01.2010 № 3 и от 28.03.2011 № 17, а также сослалась на сводное заключение историко-культурной экспертизы выявленных объектов культурного наследия Калининградской области от 02.06.2008.

Предприниматель Назаров О.В. 21.03.2012 повторно обратился в Службу с заявлением об исключении объекта из списка выявленных объектов культурного наследия и расторжении охранного обязательства.

В письме от 19.04.2012 № 621 Служба разъяснила, что исключение объекта из Перечня осуществляется на основании заключения государственной историко-культурной экспертизы о включении (положительное заключение) или об отказе во включении (отрицательное заключение) объекта в Реестр. Из указанного письма Службы также следует, что государственная историко-культурная экспертиза выявленных объектов культурного наследия Службой не проводилась.

В Службу 19.06.2013 представлен акт государственной историко-культурной экспертизы выявленного объекта культурного наследия «Особняк нач. XX века», в котором сделаны выводы о необоснованности его включения в Реестр.

Уведомлением от 23.07.2013 № 1306 Служба выразила свое несогласие с представленным заключением экспертизы в связи с его несоответствием требованиям статьи 29 Закона № 73-ФЗ, а также сообщила, что ею назначена повторная государственная историко-культурная экспертиза.

Согласно выводу повторной историко-культурной экспертизы, содержащемуся в акте от 01.04.2014, включение выявленного объекта в Реестр следует признать обоснованным.

Правительство Калининградской области издало распоряжение от 31.10.2014 № 23-рп, согласно которому принято решение о включении спорного объекта в Реестр в качестве объекта культурного наследия регионального значения.

Считая распоряжение № 23-рп и действия Правительства Российской Федерации по включению объекта в Реестр незаконными, Назаров О.В. обратился в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Суд первой инстанции на основании результатов судебной историко-культурной экспертизы пришел к выводу, что спорный объект не обладает признаками объекта культурного наследия, в связи с чем включение его в Реестр и Перечень является незаконным.

Суд апелляционной инстанции не установил правовых оснований для удовлетворения заявленных требований.

В соответствии с частью 1 статьи 198 АПК РФ граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно части 2 статьи 201 АПК РФ арбитражный суд, установив, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действия (бездействие)

органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, принимает решение о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными.

Таким образом, для признания арбитражным судом ненормативного правового акта недействительным, а решений и действий (бездействия) незаконными, необходимо одновременное наличие двух юридически значимых обстоятельств: несоответствия их закону или иным нормативным правовым актам, а также нарушения прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно части 5 статьи 200 АПК РФ обязанность доказывания соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, законности принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), наличия у органа или лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), возлагается на орган или лицо, которые приняли акт, решение или совершили действие (бездействие).

Доказательства нарушения прав и законных интересов в сфере предпринимательской деятельности в связи с принятием ненормативного акта, совершения действия (бездействия) представляет лицо, обратившееся с таким заявлением в суд.

В соответствии с подпунктом 6 статьи 9.2 Закона № 73-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта отнесено определение порядка принятия органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения о включении объекта культурного наследия регионального значения или объекта культурного наследия местного (муниципального) значения в Реестр.

Положение о Реестре утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (пункт 4 статьи 15 Закона № 73-ФЗ).

Реестр формируется посредством включения в него объектов культурного наследия, в отношении которых было принято решение о включении их в реестр, а также посредством исключения из реестра объектов культурного наследия, в отношении которых было принято решение об исключении их из реестра, в порядке, установленном настоящим Федеральным законом (статья 16 Закона № 73-ФЗ).

Согласно части 9 статьи 18 Закона № 73-ФЗ объекты культурного наследия регионального значения включаются в реестр федеральным органом охраны объектов культурного наследия по представлению органов государственной власти субъекта Российской Федерации на основании принятого ими решения о включении объектов культурного наследия регионального значения в реестр.

Для обоснования как включения объекта культурного наследия в Реестр так и исключения объекта культурного наследия из Реестра проводится историко-культурная экспертиза (статья 28 Закона № 73-ФЗ).

Службой проведена повторная государственная историко-культурная экспертиза, которая не была обжалована Назаровым О.В. в предусмотренном порядке. Доказательств того, что заключение экспертизы противоречит положениям пункта 2 статьи 32 Закона № 73-ФЗ, пункта 33 Положения о

государственной историко-культурной экспертизе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.2009 № 569, не представлено.

Руководствуясь результатами повторной экспертизы, правительство Калининградской области приняло распоряжение № 23-рп. Как правильно указал суд апелляционной инстанции, при таких обстоятельствах отсутствуют основания для признания оспариваемого ненормативного акта не соответствующим закону или иному нормативному правовому акту.

Также суд апелляционной инстанции не установил в действиях заинтересованных лиц нарушений положений статьи 19.1 Закона № 344, статьи 23 Закона № 73-ФЗ, пункта 29 постановления № 19, учитывая, что заявитель конкретно не определил эти нарушения в заявлении.

На Правительство Российской Федерации обязанность об исключении объекта из Реестра возложена быть не может, поскольку должна быть соблюдена установленная административная процедура.

Так, согласно подпункту 2 пункта 1 статьи 23 Закона № 73-ФЗ 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 отношении объектов культурного наследия местного (муниципального) значения - согласованного с органом местного самоуправления). Суд апелляционной инстанции установил, что государственная историко-культурная экспертиза в целях исключения объекта культурного наследия из Реестра не проводилась. Следовательно, особая административная процедура не соблюдена.

Требования к Правительству Российской Федерации и Службе об исключении объекта из Реестра и Перечня соответственно не отвечают способам устранения нарушений прав и законных интересов заявителя.

Также суд апелляционной инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что настоящий спор в части требований к Правительству Российской Федерации неподведомствен арбитражному суду. Административные дела об оспаривании ненормативных правовых актов Правительства Российской Федерации рассматривает Верховный Суд Российской Федерации (пункт 2 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»).

На основании пункта 1 части 1 статьи 150 АПК РФ производство по требованиям заявителя к Правительству Российской Федерации правомерно прекращено.

Доказательств нарушения прав и законных интересов предпринимателя Назарова О.В. в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также незаконного возложения на него каких-либо обязанностей, создания иных препятствий для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности не представлено. Материалами дела подтверждается, что при покупке спорного объекта предприниматель был уведомлен о его статусе и впоследствии заключил охранное обязательство.

В отсутствие условий, предусмотренных статьями 198, 201 АПК РФ суд апелляционной инстанции обоснованно отказал в удовлетворении требований, заявленных к правительству Калининградской области и Службе.

Доводы заявителя, изложенные в кассационной жалобе, не опровергают выводы суда апелляционной инстанции, которые сделаны в соответствии с заявленными требованиями на основании установленных обстоятельств с применением норм действующего законодательства.

Поскольку суд апелляционной инстанции правильно применил нормы материального и процессуального права, обжалуемый судебный акт должен быть оставлен без изменения.

Руководствуясь статьями 286, 287, 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражный суд Северо-Западного округа

п о с т а н о в и л:

постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.05.2016 по делу № А21-8812/2013 оставить без изменения, а кассационную жалобу индивидуального предпринимателя Назарова Олега Витальевича – без удовлетворения.

Возвратить индивидуальному предпринимателю Назарову Олегу Витальевичу, ОГРНИП 311784709600252, ИНН 390405620015, из федерального бюджета 1500 руб. излишне уплаченной государственной пошлины по платежному поручению от 05.07.2016 № 182.

Председательствующий

Г.М. Рудницкий

Судьи

А.В. Кадулин

М.А. Ракчеева