



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ126-44

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

9 апреля 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.
Якимова А.А.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Бондаренко Юрия Ивановича, Головина Александра Александровича, Гриценко Дмитрия Юрьевича, Дейниченко Дениса Владимировича, Еланского Владимира Робертовича, Ерёмкина Дениса Вячеславовича, Кадякина Константина Юрьевича, Козлова Андрея Львовича, Козюменского Ивана Ивановича, Константины Ольги Михайловны, Кормишина Сергея Николаевича, Кузнецова Олега Михайловича, Малько Виктора Владимировича, Малько Юлии Викторовны, Маркиной Елены Борисовны, Нестерова Сергея Валентиновича, Попова Виталия Андреевича, Прохорова Евгения Евгеньевича, Чмаля Константина Борисовича, Шокуровой Ларисы Валерьевны о признании частично недействующим приложения № 2 к приказу Министерства культуры Российской Федерации от 12 августа 2016 г. № 1864 «Об утверждении требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта культурного

наследия федерального значения – достопримечательное место «Древний город Херсонес Таврический и крепости Чембало и Каламита», расположенного в городе Севастополе»

по частной жалобе Головина А.А., Ерёмина Д.В., Кормишина С.Н. на определение Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2026 г. по административному делу № АКПИ25-211, которым производство по делу прекращено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя административных истцов Головина А.А., Ерёмина Д.В., Кормишина С.Н. – Головиной А.А., представителя административных истцов Нестерова С.В., Шокуровой Л.В. – Дроздовой Ю.М., поддержавших частную жалобу, возражения относительно доводов частной жалобы представителей Министерства культуры Российской Федерации Решетникова Д.К., Осипенко А.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей частную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерством культуры Российской Федерации приказом от 12 августа 2016 г. № 1864 (далее – Приказ № 1864) утверждены требования к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта культурного наследия федерального значения – достопримечательное место «Древний город Херсонес Таврический и крепости Чембало и Каламита», расположенного в городе Севастополе (приложение № 1) (далее – Требования), и их карта (схема) (приложение № 2).

Приложением № 1 к Приказу № 1864, содержащим Требования, предусмотрены режимы Р-1, Р-2, Р-3, Р-4, в приложении № 2 приведены условные обозначения, карта (схему) требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории названного объекта, в том числе с разбивкой на листы, и координаты характерных (поворотных) точек к карте (схеме).

Требованиями определено, что режим Р-3 подразделяется на 4 регламентных участка, включая регламентный участок Р-3-3, в котором выделяется участок Л-30 (пункт 19), и содержит архитектурно-планировочные параметры для участков Л-20-Л-44, согласно которым на участке Л-30 запрещается возводить капитальные здания и сооружения и допускаются природно-познавательный туризм, обеспечение научной деятельности (проведение научной и селекционной работы), ведение лесного хозяйства (пункт 29).

Административные истцы обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании приложения № 2 к Приказу № 1864 не действующим в части включения принадлежащих им на праве собственности земельных участков, расположенных в Балаклавском

районе г. Севастополя в границах землепользования товарищества собственников недвижимости «Благодатный», в регламентный участок Р-3-3 под номером Л-30.

В обоснование заявленного требования указали, что Приказ № 1864 в оспариваемой части не соответствует статье 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьям 2, 9, 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статье 1 Земельного кодекса Российской Федерации, Федеральному конституционному закону от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

Нарушение своих прав и законных интересов административные истцы усматривают в том, что оспариваемые предписания Приказа № 1864 запрещают осуществление строительства на принадлежащих им земельных участках, на которых отсутствуют объекты, обладающие признаками объектов культурного наследия, следовательно, не позволяют им использовать эти земельные участки в соответствии с их видом разрешённого использования.

Административный ответчик Министерство культуры Российской Федерации (далее – Минкультуры России) и заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) административный иск не признали, указав, что Приказ № 1864 издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, в оспариваемой части требованиям законодательства Российской Федерации в области сохранения объектов культурного наследия не противоречит.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2026 г. производство по административному исковому заявлению Бондаренко Ю.И., Головина А.А. и других о признании частично недействующим приложения № 2 к Приказу № 1864 прекращено.

Не согласившись с таким определением, Головин А.А., Ерёмин Д.В., Кормишин С.Н. в частной жалобе просят его отменить и направить административное исковое заявление для рассмотрения по существу заявленного требования. По мнению административных истцов, в результате нарушения, неправильного применения норм материального и процессуального права, неправильного определения фактических обстоятельств, имеющих значение для разрешения данного дела, судом первой инстанции вынесено незаконное и необоснованное определение, нарушающее их права, свободы и законные интересы. Считают, что правовые основания для прекращения производства по делу отсутствовали, поскольку Приказ № 1864 не перестал затрагивать права, свободы и законные интересы административных истцов и продолжает их нарушать по настоящее время, так как повлёк принятие судами решений о признании самовольными постройками принадлежащих административным истцам объектов недвижимости и их сносе, что не было учтено судом при рассмотрении данного дела.

В представленных возражениях на частную жалобу Минкультуры России считает определение суда законным и обоснованным, а частную жалобу не подлежащей удовлетворению.

Минюст России в письменном отзыве на частную жалобу поддержал правовую позицию по данному административному делу, изложенную в возражениях на административное исковое заявление, просил рассмотреть частную жалобу в отсутствие представителя названного министерства.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы частной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены определения суда не нашла.

Из положений статей 208, 213, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) следует, что предметом судебного рассмотрения может быть нормативный правовой акт, который на время его оспаривания является действующим и влекущим нарушение прав и свобод, законных интересов лиц, в отношении которых применён этот акт, а также лиц, которые являются субъектами отношений, регулируемых таким нормативным правовым актом.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 214 КАС РФ суд вправе прекратить производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта в случае, если оспариваемый нормативный правовой акт утратил силу, отменён или изменён и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца.

Названной норме корреспондирует часть 2 статьи 194 КАС РФ о праве суда прекратить производство по административному делу, если оспариваемые нормативный правовой акт, решение отменены или пересмотрены и перестали затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца.

Судом установлено и подтверждается материалами административного дела, что на время рассмотрения в судебном заседании данного административного иска оспариваемый административными истцами в части Приказ № 1864, а также вносящие в него изменения приказы Минкультуры России от 30 июня 2018 г. № 1036, от 8 июля 2019 г. № 933, от 3 марта 2021 г. № 266, от 22 октября 2021 г. № 1726, от 7 ноября 2022 г. № 2139, от 7 марта 2023 г. № 516, от 11 декабря 2023 г. № 3315, от 20 марта 2024 г. № 505, признаны утратившими силу приказом Минкультуры России от 12 ноября 2025 г. № 2049 «Об утверждении требований к осуществлению деятельности и градостроительному регламенту в границах территории объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации федерального значения – достопримечательное место «Древний город Херсонес Таврический и Крепости Чембало и Каламита», расположенного в городе Севастополе» (далее – Приказ № 2049), вступившим в силу 19 декабря 2025 г.

Таким образом, действие Приказа № 1864, являющегося предметом оспаривания по настоящему административному делу, прекращено в связи с изданием нового нормативного правового акта.

Нормативный правовой акт, действие которого прекращено, сам по себе основанием для возникновения прав и обязанностей не является и, следовательно, каких-либо нарушений охраняемых законом прав, свобод и интересов физических и юридических лиц не влечёт, вследствие этого такой акт не подлежит проверке судом по правилам главы 21 КАС РФ.

Учитывая, что оспариваемый в части Приказ № 1864 утратил силу и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы административных истцов, вследствие чего каких-либо нарушений охраняемых законом прав свобод и интересов физических и юридических лиц повлечь не может, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о необходимости прекращения производства по данному административному делу, поскольку проверка законности отдельных предписаний этого акта, утратившего силу, в порядке главы 21 КАС РФ не могла быть осуществлена.

Вопреки утверждениям в частной жалобе суд первой инстанции, руководствуясь частью 11 статьи 213 КАС РФ, проверил обстоятельства, которые могли бы свидетельствовать о применении оспоренного правового акта в отношении административных истцов и о нарушении их прав и законных интересов. Вывод суда об отсутствии обстоятельств, препятствующих прекращению производства по указанному делу, является обоснованным, так как доводы административных истцов о нарушении их прав и законных интересов оспариваемым актом, что следует также из содержания и частной жалобы, фактически сводятся к несогласию с действиями (бездействием) органов власти и принятыми судебными актами по конкретным гражданским делам о признании самовольными постройками объектов недвижимости, принадлежащих административным истцам, что не может быть предметом проверки в рамках абстрактного нормоконтроля.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в определениях от 27 октября 2015 г. № 2473-О, от 20 апреля 2017 г. № 724-О и др., утрата нормативным правовым актом юридической силы не является препятствием для осуществления закреплённого в части 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации права: оно может быть реализовано в других установленных законодателем для конкретных категорий дел процессуальных формах, которые обусловлены характером спорных правоотношений; заинтересованное лицо, в частности, может защитить свои права не путём оспаривания нормативных правовых актов, утративших силу, а обжалуя основанные на них решения и действия (бездействие) органов власти и должностных лиц, для признания которых незаконными нет препятствий.

Кроме того, в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 12 декабря 2023 г. № 44 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении норм о самовольной постройке» отмечено, что, если на день вынесения решения суда ранее выявленные признаки самовольной постройки устранены или более не являются таковыми вследствие изменения правового регулирования и отсутствуют иные основания для признания постройки самовольной, суд отказывает в удовлетворении

требования о сносе самовольной постройки, о её сносе или приведении в соответствие с установленными требованиями (пункт 2).

Доводы частной жалобы, приведённые административными истцами в обоснование необходимости признания недействующим Приказа № 1864, утратившего силу, основаны на неверном толковании норм действующего законодательства и не могут служить основанием для отмены определения суда первой инстанции.

Судом правильно определены обстоятельства, имеющие значение для административного дела, в обжалуемом определении приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению в данном деле, а выводы суда соответствуют действующему законодательству и разъяснениям, изложенным в пункте 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», о возможности прекращения производства по делу об оспаривании нормативного правового акта или акта, обладающего нормативными свойствами, в случае утраты оспариваемым актом силы, его отмены или изменения, поэтому указания в частной жалобе на незаконность и необоснованность обжалуемого определения суда о прекращении производства по данному делу ошибочны.

Вопреки доводам частной жалобы производство по административному делу прекращено правомерно с учётом обстоятельств, установленных и отражённых в определении суда.

Обжалуемое определение вынесено при правильном применении норм административного процессуального права, оснований для его отмены не имеется.

Руководствуясь статьями 315, 316 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

определение Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2026 г. оставить без изменения, частную жалобу Головина А.А., Ерёмина Д.В., Кормишина С.Н. – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

А.А. Якимов