

**ЧЕТВЕРТЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ  
АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

г. Нижний Новгород

22 марта 2023 года

Судебная коллегия по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции в составе

председательствующего

Кузьмичева В.А.,

судей

Рогожиной Е.В., Бушминой А.Е.

при секретаре

Чайко А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании с использованием систем видеоконференц-связи административное дело по административному исковому заявлению Гущина Романа Михайловича о признании недействующим приказа Комитета Республики Татарстан по охране объектов культурного наследия от 10 сентября 2021 года №209-п «О включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в перечень выявленных объектов культурного наследия»,

по апелляционной жалобе административного истца Гущина Романа Михайловича на решение Верховного Суда Республики Татарстан от 25 ноября 2022 года, которым отказано в удовлетворении административного искового заявления.

Заслушав доклад судьи Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции Рогожиной Е.В., объяснения представителей административного истца Гущина Р.М. – Плотниковой И.А., административного ответчика Комитета Республики Татарстан по охране объектов культурного наследия – Мустафина Р.Р., заключение прокурора отдела Генеральной прокуратуры Российской Федерации Куренкова Е.А., судебная коллегия по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции,

**УСТАНОВИЛА:**

10 сентября 2021 года Комитет Республики Татарстан по охране объектов культурного наследия (далее также - Комитет) издал приказ № 209-п «О включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в перечень выявленных объектов культурного наследия», которым в упомянутый в нем перечень включен объект «Парк усадьбы Нарышкины-Паулуччи», обладающий признаками объекта культурного наследия, расположенный по адресу: Республика Татарстан, Верхнеуслонский район, Октябрьское сельское поселение, с. Ключищи.

Приказом Комитета от 9 ноября 2022 года № 422-п пункт 1 оспариваемого приказа от 10 сентября 2021 года № 209-п изложен в новой редакции, его содержание после слов «с. Ключищи» дополнено словами «в границах земельного участка с кадастровым номером 16:15:150201:567».

Приказы Комитета Республики Татарстан по охране объектов культурного наследия от 10 сентября 2021 года № 209-п, от 9 ноября 2022 года № 422-п зарегистрированы в Министерстве юстиции Республики Татарстан 23 ноября 2022 года за № 10110 и № 10111, опубликованы на официальном портале правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru> 23 ноября 2022 года.

Гущин Р.М., являющийся собственником земельного участка с кадастровым номером 16:15:150201:567, обратился в Верховный Суд Республики Татарстан с административным иском к Комитету Республики Татарстан по охране объектов культурного наследия о признании несоответствующим федеральному законодательству и недействующим приказа Комитета от 10 сентября 2021 года № 209-п, ссылаясь на его принятие с нарушением процедуры, предусмотренной для такого рода нормативных правовых актов, в том числе без проведения государственной историко-культурной экспертизы, то есть в нарушение требований статьи 18 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Решением Верховного Суда Республики Татарстан от 25 ноября 2022 года административные исковые требования оставлены без удовлетворения.

Административный истец в апелляционной жалобе просит решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права, принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований.

Относительно доводов апелляционной жалобы административным ответчиком поданы возражения.

В судебное заседание суда апелляционной инстанции явился представитель административного истца, который поддержал доводы апелляционной жалобы.

В судебное заседание суда апелляционной инстанции явился представитель административного ответчика, который поддержал письменные возражения относительно доводов апелляционной жалобы, представил дополнительные доказательства по делу, просил в удовлетворении апелляционной жалобы отказать.

Иные лица, при надлежащем извещении о времени и месте судебного заседания, в суд не явились.

Учитывая требования статьи 150 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее КАС РФ), судебная коллегия считает

возможным рассмотреть дело в отсутствие не явившихся по делу лиц.

Законность и обоснованность решения суда первой инстанции проверена судебной коллегией с учётом положений части 1 статьи 308 КАС РФ, по смыслу которой суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объёме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления.

Заслушав лиц, участвующих деле, исследовав материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на неё, оценив имеющиеся в деле доказательства, в том числе дополнительные доказательства, указанные в протоколе судебного заседания от 22 марта 2023 года, заслушав заключение прокурора, судебная коллегия приходит к следующему.

Задачами административного судопроизводства являются защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений; правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел; укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений. Каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд за защитой нарушенных прав, свобод и законных интересов. Суд обеспечивает равную судебную защиту прав, свобод и законных интересов всех лиц, участвующих в деле. Законность и справедливость при рассмотрении и разрешении судами административных дел обеспечиваются соблюдением положений, предусмотренных законодательством об административном судопроизводстве, точным и соответствующим обстоятельствам административного дела правильным толкованием и применением законов и иных нормативных правовых актов, в том числе регулирующих отношения, связанные с осуществлением государственных и иных публичных полномочий, а также получением гражданами и организациями судебной защиты путем восстановления их нарушенных прав и свобод (статьи 3, 4, 6, 8, 9 КАС РФ).

При разрешении административного дела суд применяет нормы материального права, которые действовали на момент возникновения правоотношения с участием административного истца, если из федерального закона не вытекает иное (части 2 и 5 статьи 15 КАС РФ).

Согласно статье 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 данной статьи, в том числе процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта, соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Неправильное применение и нарушение норм материального или процессуального права является основанием для изменения или отмены решения суда первой инстанции, если это нарушение или неправильное применение привело к принятию неправильного решения (ст. 310 КАС РФ).

Такие основания, по мнению судебной коллегии по административным делам, по рассматриваемому делу отсутствуют.

Суд первой инстанции, проанализировав статьи 72 и 76 Конституции РФ, подпункт 15 пункта 2 статьи 26<sup>3</sup> Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», пункты 1,3,4 статьи 16<sup>1</sup> Федерального закона от 25 июня 2002 года №73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», пункты 1.1, 3.3.6, 3.3.7, 3.3.10 Положения о комитете Республики Татарстан по охране объектов культурного наследия, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 12 июля 2018 года №565, пришел к верному выводу, что оспариваемый приказ принят Комитетом Республики Татарстан по охране объектов культурного наследия в пределах предоставленных ему полномочий.

Федеральный закон от 25 июня 2002 года N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов в Российской Федерации", гарантируя гражданам Российской Федерации обеспечение сохранности объектов культурного наследия (преамбула, статья 7) и наделяя органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления полномочиями в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (статьи 9, 9.1, 9.2, 9.3, 10, 11), одновременно устанавливает требования к государственной охране объектов культурного наследия, к выявлению объектов культурного наследия, включению объектов культурного наследия в реестр, в том числе к проведению государственной историко-культурной экспертизы.

В силу статьи 3 указанного Федерального закона к объектам культурного наследия относятся объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными

предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры.

Объекты культурного наследия подразделяются на следующие виды: памятники, ансамбли, достопримечательные места. В числе ансамблей выделяются три группы объектов культурного наследия: 1) четко локализуемые на исторически сложившихся территориях группы изолированных или объединенных памятников, строений и сооружений фортификационного, дворцового, жилого, общественного, административного, торгового, производственного, научного, учебного назначения, а также памятников и сооружений религиозного назначения, в том числе фрагменты исторических планировок и застроек поселений, которые могут быть отнесены к градостроительным ансамблям; 2) объекты археологического наследия; 3) произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства (сады, парки, скверы, бульвары), некрополи.

С точки зрения категорий объекты культурного наследия подразделяются на объекты, имеющие значение для истории и культуры Российской Федерации, либо для истории и культуры субъекта Российской Федерации, либо для истории и культуры муниципального образования.

Объективные критерии, с которыми связывается отнесение объектов к произведениям ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства, сформулированы в статье 56.3 названного федерального закона, из текста которой буквально следует, что объект культурного наследия, являющийся произведением ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства, представляет собой преобразованные человеком фрагменты природного ландшафта, содержащие комплекс элементов благоустройства, планировки, озеленения, архитектуры малых форм, инженерных гидротехнических и иных сооружений и являющиеся единовременно или эволюционно сложившимся образованием.

Из этого исходит и ГОСТ Р 55935-2013, утвержденный приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30 декабря 2013 года N 2417-ст (введен в действие 1 октября 2014 года), из которого следует, что объект ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства - ансамбль, представляющий собой творение человека или совместное творение человека и природы и включающий в себя архитектурные объекты, малые архитектурные формы, монументальную скульптуру, зеленые насаждения, гидросистему, инженерные сооружения, дорожно-тропиночную сеть; видами объектов ландшафтной архитектуры являются регулярные и пейзажные парки, в том числе в составе дворцово-

парковых и усадебных ансамблей, сады, скверы, бульвары, аллеи, посадки, кладбища, монументы и скульптуры (пункты 3.1, 3.2, 3.3).

Разрешая вопрос о законности оспариваемого положения нормативного правового акта, суд первой инстанции, руководствуясь статьей 3, абзацем 2 пункта 1, пунктом 3 статьи 16<sup>1</sup> Федерального закона от 25 июня 2002 года №73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, пунктами 2, 4, 5 Порядка проведения работ по выявлению объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, и государственному учёту объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, утвержденного приказом Министерства культуры Российской Федерации от 2 июля 2015 года №1905, статьей 11 Закона Республики Татарстан от 1 апреля 2005 года № 60 ЗРТ «Об объектах культурного наследия в Республике Татарстан» сделал верный вывод, что о том, что отсутствуют основания для признания оспариваемого приказа или его части не соответствующим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Так, из материалов дела следует, что 24 мая 2021 года Татарстанским республиканским отделением Всероссийской общественной организации «Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры» подано заявление в Комитет Республики Татарстан по охране объектов культурного наследия о включении объекта «Парк усадьбы Нарышкиных-Паулуччи», обладающего признаками объекта культурного наследия, расположенного по адресу: Республика Татарстан, Верхнеуслонский район, Октябрьское сельское поселение, село Ключищи, земельный участок с кадастровым номером 16:15:150201:567, - в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. К заявлению приложены фотографическое изображение объекта, описание его местонахождения со схемой размещения на территории Верхнеуслонского района (приложение 1), сведения о его историко-культурной ценности (приложение 2), обоснование данной ценности (приложение 3), историческая справка об объекте (приложение 4).

Таким образом, проведенная работа по выявлению объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, отвечала требованиям к её форме и содержанию, предъявляемым пунктами 2 - 6 приказа Министерства культуры Российской Федерации 2 июля 2015 года № 1905 и статьи 11 Закона Республики Татарстан от 1 апреля 2005 года № 60-ЗРТ.

Приказом председателя Комитета Республики Татарстан по охране объектов культурного наследия от 24 мая 2021 года № 110-П объект «Парк усадьбы Нарышкиных-Паулуччи» включен в список объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия (памятников истории и культуры),

и приказом от 24 мая 2021 года № 110.1-П создана комиссия по проведению осмотра данного объекта, определен ее персональный состав.

25 августа 2021 года комиссия в полном составе совершила выезд на место нахождения объекта, где проведен визуальный осмотр, фото фиксация объекта «Парк усадьбы Нарышкиных-Паулуччи», по результатам которых составлен акт от 6 сентября 2021 года, содержащий справочные сведения об установлении историко-культурной ценности объекта, предложенного для включения в реестр объектов культурного наследия.

Согласно содержанию данного акта «Парк усадьбы Нарышкиных-Паулуччи» является объектом ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства. Формирование усадьбы и парка в селе Ключищи Верхнеуслонского района связано с древним дворянским родом Нарышкиных, к которому принадлежала мать императора Петра I – Наталья Кирилловна Нарышкина. В 1693 году троюродный брат царицы Кирилл Алексеевич Нарышкин получил обширные земельные владения на правом берегу Волги в пределах современных Верхнеуслонского, Апастовского и Камско-Устинского районов Республики Татарстан, в их числе село Ключищи.

При Нарышкиных возникла в Ключищах усадьба – деревянный дом в стилистики классицизма, флигели и парк с древесно-кустарниковой растительностью лиственных и хвойных пород.

Парк представлял собой значительный по площади прямоугольный в плане участок, с липовыми, дубовыми, сосновыми, березовыми и смешанными аллеями, расположенными по периметру, и яблоневым садом, расположенным внутри каре (вырублен в мае 2021 года). Сад в Ключищах являлся примером объекта садово-паркового искусства в усадебной культуре, характерным для всего Правобережья Волги в Республике Татарстан. Одна из аллей являлась подъездной и была ориентирована на главное здание усадьбы (утрачена).

В настоящее время хорошо сохранилась липовая аллея, расположенная в северной части парка и идущая с запада на восток; частично сохранилась липовая аллея, расположенная в южной части парка; деревья аллей высажены симметрично, прорастают ровным плотным рядом с четкой осевой композицией пешеходной части. В восточной части парка частично сохранились сосновые и дубовые аллеи, в западной части парка - смешанные березовые и дубовые аллеи.

Комиссией сделан вывод о том, что указанные аллеи представляют собой прогулочные тропинки без покрытия, которые расположены в рядовой посадке деревьев и именно они (липы, сосны, дубы и березы) являются основным элементом формирования аллей.

В результате проведенной работы Комиссией выявлена историческая ценность объекта как образца классической ландшафтной композиции усадебного парка с липовой, сосновой, дубовой и березовой аллеями, являвшегося неотъемлемой частью усадьбы Пауличчи, главное здание и флигели которой в настоящее время утрачены. Это позволило рекомендовать его к включению в перечень выявленных объектов культурного наследия Республики Татарстан.

Таким образом, Комитетом Республики Татарстан по охране объектов культурного наследия установлена историко-культурная ценность объекта «Парк усадьбы Нарышкины-Паулуччи», расположенного по адресу: Республика Татарстан, Верхнеуслонский район, Октябрьское сельское поселение, с. Ключищи, в границах земельного участка с кадастровым номером 16:15:150201:567, - обладающего признаками объекта культурного наследия, расположенного по указанному ранее адресу, поскольку объект соответствует критериям, предусмотренным статьей 3 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ.

При таких обстоятельствах, учитывая фактические обстоятельства дела, исследованные письменные доказательства во взаимосвязи с ранее указанными нормами права, судебная коллегия приходит к выводу, что административным ответчиком соблюдена процедура выявления названного объекта культурного наследия и принятое им решение о включении последнего в Перечень выявленных объектов культурного наследия обоснованно.

Так, в соответствии с Положением о государственной историко-культурной экспертизе, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2000 года №569, суд первой инстанции, верно исходил из того, что не проведение государственной историко-культурной экспертизы объекта, при включении его в Перечень выявленных объектов культурного наследия не является основанием для признания оспариваемого приказа не действующим.

Верным является так же вывод суда первой инстанции о том, что несвоевременное опубликование оспариваемого приказа не влечет его недействительным, так как на момент рассмотрения настоящего спора он опубликован в соответствии с правилами опубликования нормативных правовых актов.

Довод апелляционной жалобы о том, что подход комиссии к процедуре, предусмотренной для такого рода нормативных правовых актов, является формальным, опровергается выводами суда первой инстанции, о чем было указано выше.



Довод апелляционной жалобы о том, что в составе комиссии не было привлеченных специалистов, опровергается письменными доказательствами, имеющимися в материалах дела, так в соответствии с приказом Комитета Республики Татарстан по охране объектов культурного наследия от 24 мая 2021 года №110.1-П «О создании комиссии и проведении осмотра объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия», в состав комиссия включена методист научно-методического отдела ГБУ «Центр культурного наследия Татарстан» Мангушева С.В.

Довод апелляционной жалобы о незаконности приказа в связи с отсутствием кворума комиссии при подписании акта осмотра объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия от 06 сентября 2021 года, а именно подписи члена комиссии Верия О.В., судебная коллегия отклоняет по следующим основаниям.

Ни федеральное законодательство, ни законодательство субъекта Республики Татарстан не содержит нормы права, которые бы устанавливали кворум, при котором решение комиссии правомочно. Положение о комиссии по проведению осмотра объекта культурного наследия в Республике Татарстан отсутствует, так как принятия такого Положения не предусматривает действующее законодательство. При таких обстоятельствах судебная коллегия считает, что в данном случае применимо правило присутствия простого большинства членов комиссии от общего числа, что в настоящем деле имело место.

Согласно Приказу Комитета Республики Татарстан по охране объектов культурного наследия от 24 мая 2021 года «О создании комиссии по проведению осмотра объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия», с последующим внесением в него изменений приказом от 26 августа 2021 года №169-П общее число членов комиссии -7, подписало акт -6, то есть простое большинство голосов от общего числа членов комиссии.

Доводы апелляционной жалобы о том, что в составе документов, обосновывающих включение объекта, обладающего признаками культурного объекта в Перечень выявленных объектов культурного наследия, не содержатся документы, обосновывающие мемориальную ценность объекта, опровергаются представленными в дело письменными доказательствами: краткими историческими сведениями об Усадьбе Паулуччи, сведениями об историко-культурной ценности объекта (приложение №2), установление (обоснование) историко-культурной ценности выявленного объекта (приложение №3), исторической справкой (приложение №4).

В целом доводы апелляционной жалобы аналогичны позиции административного истца в суде первой инстанции, получившей надлежащую правовую оценку, аргументированно изложенную в обжалуемом судебном акте, оснований не согласиться с которой у судебной