

Судья Сметанина О.Н.

Дело № 66а-1076/2022
(номер дела в суде первой инстанции 3а-8/2022)

ЧЕТВЕРТЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ
АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Нижний Новгород

19 мая 2022 года

Судебная коллегия по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции в составе
председательствующего Кузьмичева В.А.
судей Бушминой А.Е., Савинова К.А.
при секретаре Чайко А.В.,
рассмотрела в открытом судебном заседании с использованием систем видеоконференц-связи административное дело по административному исковому заявлению Ассоциации саморегулируемой организации «Объединение строителей Кировской области» к Правительству Кировской области, управлению государственной охраны объектов культурного наследия Кировской области о признании недействующими постановления Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П «О внесении изменений в постановление Правительства Кировской области от 21 июля 2015 года № 49/394», решения управления государственной охраны объектов культурного наследия Кировской области от 1 октября 2021 года № 23 «О внесении изменений в решение Министерства культуры Кировской области от 1 декабря 2015 года № 122» по апелляционным жалобам Правительства Кировской области, управления государственной охраны объектов культурного наследия Кировской области, администрации города Кирова на решение Кировского областного суда от 2 февраля 2022 года.

Заслушав доклад судьи Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции Бушминой А.Е., объяснения представителя административного истца Ассоциации саморегулируемой организации «Объединение строителей Кировской области» Чеботарев Я.Е., представителя административного ответчика Правительства Кировской области – Решетова В.В., представителя административного ответчика управления государственной охраны объектов культурного наследия Кировской области Грачева А.Ю., представителя заинтересованного лица администрации города Кирова Серегиной Т.В., заключение прокурора отдела Генеральной прокуратуры Российской Федерации Куренкова Е.А., судебная коллегия по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции

УСТАНОВИЛА:

постановлением Правительства Кировской области от 21 июля 2015 года № 49/394 утверждены: Перечень исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры Кировской области, граница

территории исторического поселения регионального значения «Город Киров (Хлынов, Вятка)» (далее - Граница территории исторического поселения).

30 сентября 2021 года Правительством Кировской области принято постановление № 524-П «О внесении изменения в постановление Правительства Кировской области от 21 июля 2015 года № 49/394» (далее также Постановление Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П), которым изменены координаты характерных точек границы территории в системе координат МСК-43, территория исторического поселения увеличена.

1 октября 2021 года Граница территории исторического поселения в новой редакции опубликована на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru), официальном сайте Правительства Кировской области (www.kirovreg.ru), которые являются источниками официального опубликования на основании статьи 12 Закона Кировской области от 14 октября 2013 года № 325-ЗО «О нормативных правовых актах органов государственной власти Кировской области» (далее - Закон Кировской области от 14 октября 2013 года № 325-ЗО), пунктов 1.3, 1.6 Положения об официальном информационном сайте Правительства Кировской области, утвержденного постановлением Правительства Кировской области от 7 октября 2015 года № 64/639 (т. 3 л.д.6,7).

Решением министерства культуры Кировской области от 1 декабря 2015 года № 122 утвержден Предмет охраны исторического поселения регионального значения «Город Киров (Хлынов, Вятка)» (далее - Предмет охраны Исторического поселения).

Решением управления государственной охраны объектов культурного наследия Кировской области (далее также управление государственной охраны объектов культурного наследия) от 1 октября 2021 года № 23 (далее также Решение управления государственной охраны объектов культурного наследия от 1 октября 2021 года № 23) утверждены Изменения в предмете охраны исторического поселения регионального значения «Город Киров (Хлынов, Вятка)» (далее - Изменения в предмете охраны исторического поселения), В том числе таблица 1.2 «Иные здания и сооружения» дополнена 18 объектами, подпункт 2.2 «Трассировка и размеры существующей уличной дорожной сети в границах красных линий исторической застройки» дополнен 18 объектами (переулки, улицы, проезды), подпункт 3.2 «Элементы рельефа» дополнен 3 объектами (холмы, овраг, поймы рек), таблица подпункта 4.1 «Высота застройки зданиями и сооружениями» пункта 4 «Композиция и силуэт застройки - соотношение вертикальных и горизонтальных доминант и акцентов» дополнена строками 63-141 (79 объектов (кварталы)).

1 октября 2021 года Изменения в предмете охраны исторического поселения опубликованы на официальном сайте управления государственной охраны объектов культурного наследия (www.okn.kirovreg.ru), 5 октября 2021 года на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru), которые являются источниками официального опубликования на основании статьи 12 Закона Кировской области от 14

октября 2013 года № 325-ЗО, приказа начальника управления государственной охраны объектов культурного наследия от 30 октября 2019 года № 101а «Об источнике официального опубликования нормативных правовых актов управления государственной охраны объектов культурного наследия Кировской области» (т.1 л.д.232, 233).

Административный истец Ассоциация саморегулируемой организации «Объединение строителей Кировской области» обратилась в Кировский областной суд с вышеуказанным административным исковым заявлением, в обоснование которого указала, что в нарушение требований постановления Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 года № 1095 «Об утверждении требований к определению границ территории исторического поселения» принятию постановления Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П не предшествовали историко-архитектурные, историко-градостроительные, архивные и археологические исследования, обосновывающие необходимость изменения границ исторического поселения «Город Киров (Хлынов, Вятка)», по сравнению с границами, утвержденными ранее, между тем определение предмета охраны исторического поселения и ограничений по высоте застройки территории исторического поселения при произвольном установлении границ такого поселения недопустимо. В соответствии с частью 2 статьи 11 Закона Кировской области от 14 октября 2013 года № 325-ЗО нормативные правовые акты органов государственной власти Кировской области, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, права и обязанности юридических лиц, вступают в силу не ранее чем через 10 дней после их официального опубликования, в связи с чем постановление Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П не могло вступить в силу ранее 11 октября 2021 года и не могло послужить основанием для принятия управлением государственной охраны объектов культурного наследия оспариваемого решения от 1 октября 2021 года № 23, поскольку указанное не согласуется с принципом правовой определенности, закрепленным в части 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации.

Административный истец Ассоциация саморегулируемой организации «Объединение строителей Кировской области» просила суд признать недействующими постановление Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П «О внесении изменений в постановление Правительства Кировской области от 21 июля 2015 года № 49/394», решение управления государственной охраны объектов культурного наследия от 1 октября 2021 года № 23 «О внесении изменений в решение министерства культуры Кировской области от 1 декабря 2015 года № 122».

Решением Кировского областного суда от 2 февраля 2022 года административное исковое заявление Ассоциации саморегулируемой организации «Объединение строителей Кировской области» удовлетворено. Признана недействующей Граница территории исторического поселения регионального значения «Город Киров (Хлынов, Вятка)», утвержденная

постановлением Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П со дня вступления нормативного акта в силу.

Решение суда или сообщение о его принятии подлежит опубликованию в официальном издании Правительства Кировской области в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Признаны недействующими Изменения в предмете охраны исторического поселения регионального значения «Город Киров (Хлынов, Вятка)», утвержденные решением управления государственной охраны объектов культурного наследия Кировской области от 1 октября 2021 года № 23 со дня вступления нормативного акта в силу.

Решение суда или сообщение о его принятии подлежит опубликованию в официальном издании управления государственной охраны объектов культурного наследия Кировской области в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

С Правительства Кировской области в пользу Ассоциации саморегулируемой организации «Объединение строителей Кировской области» взысканы расходы по уплате государственной пошлины в размере 4 500 руб.

С управления государственной охраны объектов культурного наследия Кировской области в пользу Ассоциации саморегулируемой организации «Объединение строителей Кировской области» взысканы расходы по уплате государственной пошлины в размере 4 500 руб.

В апелляционной жалобе административный ответчик Правительство Кировской области просило решение Кировского областного суда 2 февраля 2022 года отменить, принять по делу новое решение, которым отказать в удовлетворении заявленных требований.

В апелляционной жалобе административный ответчик управление государственной охраны объектов культурного наследия Кировской области просило решение Кировского областного суда 2 февраля 2022 года отменить, принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Также административный ответчик управление государственной охраны объектов культурного наследия Кировской области представило дополнительные пояснения по делу.

В апелляционной жалобе заинтересованное лицо администрация города Кирова просила решение Кировского областного суда 2 февраля 2022 года отменить, принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Административный истец Ассоциация саморегулируемой организации «Объединение строителей Кировской области» представила отзыв на апелляционные жалобы, в котором просила решение Кировского областного суда 2 февраля 2022 года оставить без изменения, апелляционные жалобы - без удовлетворения.

Прокурор, участвующий в деле, представил возражения относительно апелляционных жалоб, в которых просил решение Кировского областного

суда 2 февраля 2022 года оставить без изменения, апелляционные жалобы - без удовлетворения.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции представитель административного ответчика Правительства Кировской области Решетов В.В. доводы апелляционных жалоб поддержал.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции представитель административного ответчика управления государственной охраны объектов культурного наследия Кировской области Грачев А.Ю. доводы апелляционных жалоб поддержал.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции представитель заинтересованного лица администрации города Кирова Серегина Т.В., участвующая в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи, доводы апелляционных жалоб поддержала.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции представитель административного истца Ассоциации саморегулируемой организации «Объединение строителей Кировской области» Чеботарев Я.Е., участвующий в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи, против удовлетворения апелляционной жалобы возражал.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции прокурор отдела Генеральной прокуратуры Российской Федерации Куренков Е.А. полагал, необходимым в удовлетворении апелляционных жалоб отказать, решение суда оставить без изменения.

Другие лица, участвующие в деле, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явились, о времени и месте судебного заседания извещены в соответствии с требованиями главы 9 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ).

Учитывая требования статьи 150 КАС РФ, статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, гарантирующие равенство всех перед судом, в соответствии с которыми неявка лица в суд есть его волеизъявление, свидетельствующее об отказе от реализации своего права на непосредственное участие в разбирательстве, а потому не является преградой для рассмотрения дела, судебная коллегия считает возможным рассмотреть дело в отсутствие не явившихся лиц.

Заслушав объяснения лиц, участвующих в деле, заключение прокурора, оценив имеющиеся в деле доказательства, проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, дополнительных пояснения по делу управления государственной охраны объектов культурного наследия Кировской области, отзыва на апелляционные жалобы, возражений относительно апелляционных жалоб, судебная коллегия приходит к следующему.

В силу части 1 статьи 308 КАС РФ суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объеме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционных жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления.

Положениями статей 208, 213 и 215 КАС РФ установлено, что лица, в отношении которых применен нормативный правовой акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, вправе обратиться в суд с административным иском заявлением о признании такого нормативного правового не действующим полностью или в части, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Нормативный правовой акт может быть признан судом недействующим полностью или в части, если установлено его противоречие (несоответствие) иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Пунктом 35 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (далее - Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50) разъяснено, что проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

В соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения.

Регулирование вопросов охраны памятников истории и культуры отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения, выявленных объектов культурного наследия, а также осуществления регионального государственного контроля (надзора) в области охраны объектов культурного наследия (подпункт 15 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ)).

Отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации регулируются Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ), в силу подпункта 9 статьи 9.2 которого к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия относится утверждение перечня исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры субъекта Российской Федерации, предмета охраны исторического поселения регионального значения, границ территории исторического поселения регионального значения, требований к градостроительным регламентам в указанных границах.

Перечень исторических поселений регионального значения, предмет охраны исторического поселения регионального значения, границы территории исторического поселения регионального значения, требования к градостроительным регламентам в указанных границах утверждаются органом государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации (пункт 7 статьи 59 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ).

Требования к определению границ территории исторического поселения устанавливаются Правительством Российской Федерации (пункт 8 статьи 59 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 года № 1095 утверждены Требования к определению границ территории исторического поселения (далее - Требования к определению границ).

Согласно пункту 2 Требований к определению границ разработка проектов границ территории исторического поселения осуществляется проектной, научно-исследовательской или другой организацией, обладающей опытом работы в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, по инициативе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления.

Границы территории исторического поселения определяются на основании материалов по обоснованию границ территории исторического поселения, в том числе историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований (пункт 3 Требований к определению границ).

Материалы по обоснованию границ территории исторического поселения должны содержать: сведения о расположенных на территории исторического поселения объектах культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников

истории и культуры) народов Российской Федерации, выявленных объектах культурного наследия; характеристику застройки территории исторического поселения и перечень исторически ценных градостроительных объектов; графический анализ сохранности планировочной структуры и ее элементов (уличной сети, районов, кварталов и их частей); показатели соотношения между городскими пространствами (свободными, застроенными, озелененными); анализ композиционно-видовых связей (панорам) (пункт 4 Требований к определению границ).

Отношения в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - объекты культурного наследия), расположенных на территории Кировской области регулируется Законом Кировской области от 4 мая 2007 года № 105-ЗО «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Кировской области» (далее - Закон Кировской области от 4 мая 2007 года № 105-ЗО), пунктом 7 части 2 статьи 3 которого к полномочиям Правительства Кировской области отнесено утверждение перечня исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры Кировской области, границ территории исторического поселения регионального значения.

Предмет охраны исторического поселения регионального значения, требования к градостроительным регламентам в границах территории указанного поселения утверждаются областным органом охраны объектов культурного наследия в течение двух месяцев со дня включения населенного пункта или его части в перечень исторических поселений регионального значения (часть 12 статьи 17 Закона Кировской области от 4 мая 2007 года № 105-ЗО).

На основании пункта 1.1 Положения об управлении государственной охраны объектов культурного наследия Кировской области, утвержденного постановлением Правительства Кировской области от 17 мая 2018 года № 233-П таким органом является управление государственной охраны объектов культурного наследия Кировской области.

Порядок утверждения перечня исторических поселений регионального значения, предмета охраны исторического поселения регионального значения, границ территории исторического поселения регионального значения, требований к градостроительным регламентам в указанных границах установлено статьей 17 Закона Кировской области от 4 мая 2007 года № 105-ЗО:

4. С обращением о включении населенного пункта или его части в перечень исторических поселений регионального значения выступает орган местного самоуправления муниципального образования, на территории которого расположен населенный пункт или его часть (далее - орган местного самоуправления).

5. К обращению органа местного самоуправления о включении населенного пункта или его части в перечень исторических поселений регионального значения должны быть приложены:

1) обоснование особого значения населенного пункта или его части для истории и культуры Кировской области;

2) проект границ территории исторического поселения регионального значения, определенных в соответствии с требованиями, установленными Правительством Российской Федерации;

3) предложения о предмете охраны исторического поселения регионального значения в виде его текстового описания и фотографических изображений.

7. Рассмотрение документов, указанных в части 5 данной статьи, осуществляется областным органом охраны объектов культурного наследия в течение двух месяцев со дня их представления.

8. По результатам рассмотрения документов, указанных в части 5 данной статьи, областной орган охраны объектов культурного наследия готовит представление о включении населенного пункта или его части в перечень исторических поселений регионального значения и об утверждении границ исторического поселения регионального значения (далее - представление) или уведомление об отказе в подготовке представления с указанием оснований отказа.

10. Основаниями отказа в подготовке представления являются:

1) представление не в полном объеме документов, указанных в части 5 данной статьи;

2) несоответствие проекта границ территории исторического поселения регионального значения требованиям к определению границ территории исторического поселения, установленным Правительством Российской Федерации

Нормативные правовые акты органов государственной власти Кировской области, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, права и обязанности юридических лиц, вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования (часть 2 статьи 11 Закона Кировской области от 14 октября 2013 года № 325-30).

Постановлением Правительства Кировской области от 21 июля 2015 года № 49/394 утверждены: Перечень исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры Кировской области, Граница территории исторического поселения регионального значения «Город Киров (Хлынов, Вятка)».

Решением министерства культуры Кировской области от 1 декабря 2015 года № 122 утвержден Предмет охраны исторического поселения регионального значения «Город Киров (Хлынов, Вятка)».

30 сентября 2021 года Правительством Кировской области принято постановление № 524-П «О внесении изменения в постановление Правительства Кировской области от 21 июля 2015 года № 49/394», которым

изменены координаты характерных точек границы территории в системе координат МСК-43, территория исторического поселения увеличена.

1 октября 2021 года граница территории исторического поселения в новой редакции опубликована на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru), официальном сайте Правительства Кировской области (www.kirovreg.ru).

Решением управления государственной охраны объектов культурного наследия Кировской области от 1 октября 2021 года № 23 утверждены Изменения в предмете охраны исторического поселения регионального значения «Город Киров (Хлынов, Вятка)». В том числе таблица 1.2 «Иные здания и сооружения» дополнена 18 объектами, подпункт 2.2 «Трассировка и размеры существующей уличной дорожной сети в границах красных линий исторической застройки» дополнен 18 объектами (переулки, улицы, проезды), подпункт 3.2 «Элементы рельефа» дополнен 3 объектами (холмы, овраг, поймы рек), таблица подпункта 4.1 «Высота застройки зданиями и сооружениями» пункта 4 «Композиция и силуэт застройки - соотношение вертикальных и горизонтальных доминант и акцентов» дополнена строками 63-141 (79 объектов (кварталы)).

1 октября 2021 года изменения в предмете охраны исторического поселения опубликованы на официальном сайте управления государственной охраны объектов культурного наследия (www.okn.kirovreg.ru), 5 октября 2021 года на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru), которые являются источниками официального опубликования на основании статьи 12 Закона Кировской области от 14 октября 2013 года № 325-ЗО, приказа начальника управления государственной охраны объектов культурного наследия от 30 октября 2019 года № 101а «Об источнике официального опубликования нормативных правовых актов управления государственной охраны объектов культурного наследия Кировской области».

Из материалов дела следует, что 28 июля 2021 года состоялось совещание в Правительстве Кировской области по вопросу реализации мероприятий по подготовке к празднованию 650-летия основания города Кирова, из протокола совещания которого следует, что главой администрации г. Кирова предложено рассмотреть вопрос о расширении границы территории исторического поселения регионального значения «Город Киров (Хлынов, Вятка)» (т.3 л.д.1-5).

В судебном заседании в суде первой инстанции представитель администрации г. Кирова пояснил, что в рамках указанного совещания глава администрации г. Кирова представил документы: обоснование особого значения части города Кирова, предлагаемой к включению в границу исторического поселения; проект, предлагаемой границы территории исторического поселения; предложения о предмете охраны исторического поселения в письменной форме; историко-культурный опорный план города Кирова, которые в дальнейшем были направлены на доработку.

27 сентября 2021 года по поручению Председателя Правительства Кировской области управление государственной охраны объектов культурного наследия направило в адрес главы администрации г. Кирова просьбу представить перечень координат характерных точек предлагаемой границы территории поселения в соответствии с планом города Вятки на 1909 года, выразить позицию администрации г. Кирова относительно новой границы территории поселения, а также предложить проект предмета охраны поселения в части вновь включаемой в поселение территории (в том числе относительно высотных параметров строительства) (т.1 л.д.203).

28 сентября 2021 года администрация г. Кирова направила в адрес управления государственной охраны объектов культурного наследия проект Границ территории исторического поселения регионального значения «Город Киров (Хлынов, Вятка)» (т.1 л.д.204-214).

29 сентября 2021 года администрация г. Кирова направила в адрес управления государственной охраны объектов культурного наследия предложения по изменению предмета охраны исторического поселения регионального значения «Город Киров (Хлынов, Вятка)». В том числе предложено таблицу 1.1 «Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации дополнить 11 выявленными объектами культурного наследия; таблицу 1.2 «Иные здания и сооружения» дополнить 18 объектами, подпункт 2.2 «Трассировка и размеры существующей уличной дорожной сети в границах красных линий исторической застройки» дополнить 18 объектами (переулки, улицы, проезды), пункт 3 «Объемно-пространственная структура» дополнить 3 объектами (холмы, овраг, поймы рек), таблицу 4.1 «Высота застройки зданиями и сооружениями» дополнить 79 объектами (кварталы) (т.1 л.д.215-230).

Из объяснений представителей управления государственной охраны объектов культурного наследия и материалов дела судом первой инстанции установлено, что на дату подготовки представления (29 сентября 2021 года) в распоряжении управления находились: «Обоснование особого значения части территории г. Кирова для истории и культуры Кировской области» (т.1) и «Научно-проектная документация по предложению по изменению границы и предмета охраны исторического поселения регионального значения «Город Киров (Хлынов, Вятка)» (т.2), подготовленные МКУ «Архитектура» в 2021 года (т.3 л.д.77- 192); проект по обоснованию границ территории исторического поселения «Город Киров (Хлынов, Вятка)», подготовленный КОГАУ «Научно-производственный центр по охране объектов культурного наследия Кировской области» по заданию управления государственной охраны объектов культурного наследия в 2021 году (т.2 л.д.3-102).

Из документации, подготовленной МКУ «Архитектура» (2021 год), КОГАУ «Научно-производственный центр по охране объектов культурного наследия Кировской области» (2021 год) следует, что целями разработки такой документации является корректировка (изменение) существующей границы исторического поселения «Город Киров (Хлынов, Вятка)», которая

была утверждена на основании «Документации для включения части территории г. Кирова в перечень исторических поселений регионального значения», подготовленной МБУ «Архитектура» в 2014 года (т.2 л.д.8, т.3 л.д.82).

Допрошенная в судебном заседании в суде первой инстанции в качестве свидетеля начальник отдела Правил землепользования и застройки и генерального плана МКУ «Архитектура» Прокашева Н.С. пояснила, что МКУ «Архитектура» границы исторического поселения не разрабатывались вновь, а вносились изменения в существующие границы исторического поселения, новая территория исследовалась с учетом действующего предмета охраны. Было предложено включить новые исторически ценные градоформирующие объекты, а именно 11 объектов культурного наследия, в том числе выявленных, 18 иных зданий и сооружений, которые могут быть отнесены к исторически ценным градоформирующим объектам. То, что сейчас дополнительно включено в территорию исторического поселения представляет собой «буферную зону», то есть зону регулирования застройки и хозяйственной деятельности от объектов культурного наследия, где должны существовать свои требования к градостроительным регламентам, определенные градостроительные регламенты для сохранения объектов культурного наследия и объектов охраны исторического поселения.

Из обосновывающей документации МБУ «Архитектура» (2014 год) следует, что характеристика застройки территории исторического поселения, графический анализ сохранности планировочной структуры и ее элементов (уличной сети, районов, кварталов и их частей), показатели соотношения между городскими пространствами (свободными, застроенными, озелененными) произведены поквартально (т.4 л.д.60 — т.12 л.д.97).

В пределах каждого квартала изучалась схема расположения объектов внутри квартала, степень ценности и сохранности данной исторической территории (сведения о расположенных объектах культурного наследия, сохранность объемно-пространственной структуры, оценка сохранности планировочной структуры, соотношение исторической территории квартала к современной застройке, соотношение озелененных кварталов к застройке, соотношение утраченных зданий и сооружений, силуэт исторической застройки, видовое значение, ценность исторической территории), давался анализ объемно-пространственной структуры, составлялся фоторяд зданий квартала.

Судом первой инстанции также установлено, что в 2014 году МБУ «Архитектура» уже анализировались 24 квартала из 79 кварталов, включенных дополнительно в территорию исторического поселения в 2021 году (220, 239, 240, 242, 244, 245, 254, 255, 256, 263, 275, 295, 318, 345, 352, 362, 364, 381, 382, 385, 386, 387, 388, 389), однако обоснованным было признано включение только 5 кварталов (240 (часть Набережной Грина), 275, 295, 352, 386). Данные кварталы дважды включены в подпункт 4.1 пункта 4 Предмета охраны исторического поселения в новой редакции (т.6 л.д.11-14,

122-144, 160-169, т.7 л.д.87-91, 102-113, 122136, 160-162, 172-180, 181-191, 201-206, тома 9-11, т.12 л.д.1-97).

В 2014 году на проект документации по включению части территории г. Кирова в перечень исторических поселений представляли свои заключения: Безверхов Г.М. (заведующий кафедрой архитектуры и градостроительства ФГБОУ ВПО «Вятский государственный гуманитарный университет», кандидат архитектуры, Заслуженный архитектор Российской Федерации); Бойчук М.Н. (Заслуженный работник культуры России, краевед); Кропачев В.И. (Почетный архитектор России); Буркова А.М. (председатель правления Кировского отделения Союза архитекторов России, кандидат архитектуры); Балыбердин А. (руководитель Церковно-исторического центра Вятской епархии, кандидат исторических наук, протоирей); Борцов В.И. (Почетный архитектор России); Судовиков М.С. (заведующий кафедрой отечественной истории ФГБОУ ВПО «Вятский государственный гуманитарный университет», председатель Кировского областного краеведческого объединения «Вятка», руководитель научно-исследовательского Центра регионоведения Кировской областной научной библиотеки им. Герцена А.И., доктор исторических наук); Титова Г.В. (научный сотрудник КОГАУ «Научно-производственный центр по охране объектов культурного наследия Кировской области», государственный эксперт историко-культурной экспертизы), главные архитекторы, руководители проектных организаций города и др. (т.4 л.д.137-205).

Из документации МКУ «Архитектура» (2021 год) следует, что историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований, обосновывающих необходимость включения в территорию исторического поселения каких-либо иных кварталов не приведено, главы «Анализ планировочной структуры», «Анализ исторически сложившейся застройки города» представляют собой изложение общих исторических фактов, приведение изображений карт кадастровых кварталов в соответствии с планом Вятки 1924 г и в настоящее время. Члены авторского коллектива имеют образование с присуждением квалификации «Инженер» по специальностям: «Городское строительство и хозяйство», «Промышленное и гражданское строительство», «Биотехнология», «Прикладная геодезия», в связи с чем суд сделал вывод что в нарушение пункта 3 Требований к определению границ дипломированные специалисты в области архитектуры, истории к разработке документации не привлекались.

Удовлетворяя заявленные требования и признавая недействующими постановления Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П «О внесении изменений в постановление Правительства Кировской области от 21 июля 2015 года № 49/394», решения управления государственной охраны объектов культурного наследия от 1 октября 2021 года № 23 «О внесении изменений в решение министерства культуры Кировской области от 1 декабря 2015 года № 122», суд первой инстанции исходил из того, что из документации МКУ «Архитектура» (2021 год) следует, что историко-архитектурных, историко-градостроительных,

архивных и археологических исследований, обосновывающих необходимость включения в территорию исторического поселения иных кварталов не приведено, главы «Анализ планировочной структуры», «Анализ исторически сложившейся застройки города» представляют собой изложение общих исторических фактов, приведение изображений карт кадастровых кварталов в соответствии с планом Вятки 1924 года и в настоящее время. Члены авторского коллектива имеют образование с присуждением квалификации «Инженер» по специальностям: «Городское строительство и хозяйство», «Промышленное и гражданское строительство», «Биотехнология», «Прикладная геодезия». В нарушение пункта 3 Требований к определению границ дипломированные специалисты в области архитектуры, истории к разработке документации не привлекались, кроме того, в материалах КОГАУ «Научно-производственный центр по охране объектов культурного наследия Кировской области» (2021 год) так же не содержится обоснования необходимости включения тех или иных кварталов в границы исторического поселения, в исследовании приведена общая информация из истории города, список используемой литературы отсутствует. Члены авторского коллектива имеют образование с присуждением квалификации «Учитель истории и права» по специальности «История» (руководитель проекта), «Инженер» по специальности «Промышленное и гражданское строительство».

Свидетель Прокашева Н.С., являющаяся разработчиком документации МКУ «Архитектура» (2021 год), в суде первой инстанции пояснила, что анализ композиционно-видовых связей (панорам) в документации 2021 года не был сделан, поскольку анализа, сделанного МБУ «Архитектура» в 2014 года достаточно.

Вместе с тем анализ композиционно-видовых связей (панорам) в обосновывающих материалах МБУ «Архитектура» (2014 год) представлен в Анализе видовых раскрытий с трасс, площадок и точек восприятия (т.8 л.д.3-54). Указанный анализ сделан с 34 точек, которые не захватывают территорию, планируемую к присоединению к существующей территории исторического поселения, в связи с чем судом сделан вывод об отсутствии в материалах по обоснованию границ территории исторического поселения в 2021 года фактического анализа композиционно-видовых связей (панорам).

На основании указанного анализа МБУ «Архитектура» в 2014 года был предложен перечень охраняемых панорам и видов, сохранивших панораму исторической застройки, которая является определяющей для города Вятки. В указанном перечне содержится описание охраняемых панорам и видов, элементов охраны с разных точек и секторов восприятия, фотопанорамы (т.8 л.д.156-196).

Суд указал, что выводы, сделанные КОГАУ «Научно-производственный центр по охране объектов культурного наследия Кировской области» (2021 год) на основании сравнения существующих исторических фотографий с натурным обследованием территории об отсутствии необходимости добавлять в существующий перечень охраняемых панорам и видов, новые панорамы и точки восприятия, не исключают

необходимости применения пункта 4 Требований к определению границ, а кроме того дипломированных специалистов, имеющих образование в области архитектуры, данное учреждение к работе не привлекало, описание процесса сравнения в исследовании отсутствует (т.2 л.д.85).

При таких обстоятельствах суд первой инстанции пришел к выводу о несоответствии проекта Границ территории исторического поселения регионального значения «Город Киров (Хлынов, Вятка)», представленного 28 сентября 2021г. администрацией г. Кирова, пунктам 3, 4 Требований к определению границ, нарушении порядка утверждения границ территории исторического поселения регионального значения, установленного статьей 17 Закона Кировской области от 04 мая 2007г. № 105-30, что свидетельствует о нарушении процедуры принятия постановления Правительства Кировской области от 30 сентября 2021г. № 524-П.

Суд первой инстанции, проанализировав положения Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ, Закона Кировской области от 14 октября 2013 года № 325-30, пришел к выводу, что порядок вступления в силу Границы территории исторического поселения в новой редакции нарушен, поскольку пунктом 2 постановления Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П указано на его вступление в силу после официального опубликования, что является нарушением части 2 статьи 11 Закона Кировской области от 14 октября 2013 года № 325-30, поскольку до истечения предусмотренного десятидневного срока после официального опубликования 1 октября 2021 года границы территории исторического поселения утверждены в новой редакции, данный нормативный акт не мог повлечь правовые последствия и не подлежал применению, следовательно, вынесение оспариваемого решения управлением государственной охраны объектов культурного наследия 1 октября 2021 года и утверждение Изменений в предмете охраны исторического поселения регионального значения «Город Киров (Хлынов, Вятка)» в отсутствие действующей и вступившей в силу Границы территории исторического поселения в новой редакции является незаконным.

Кроме того представитель управления государственной охраны объектов культурного наследия пояснил в суде первой инстанции, что требования к градостроительным регламентам фактически были изложены в таблице подпункта 4.1 «Высота застройки территории зданиями и сооружениями» пункта 4 «Композиция и силуэт застройки - соотношение вертикальных и горизонтальных доминант и акцентов» Изменений в предмете охраны исторического поселения. Указанная в предложениях по изменению предмета охраны исторического поселения администрации г. Кирова от 29 сентября 2021 года высота застройки территории от среднего уровня существующих отметок рельефа до конька крыши не перепроверялась.

Также в судебном заседании в суде первой инстанции ни представитель администрации г. Кирова, ни свидетель Прокашева Н.С. не смогли пояснить, каким способом и кем была определена предельная высота зданий, строений,

сооружений в таблице подпункта 4.1 пункта 4 Изменений в предмете охраны исторического поселения.

Поскольку Граница территории исторического поселения в новой редакции принята с нарушением процедуры ее принятия, то она признана судом недействующей. Отсутствие утвержденной Границы территории исторического поселения в новой редакции является основанием для признания недействующими Изменений в предмете охраны исторического поселения.

Также суд посчитал доказанным нарушение законных интересов членов Ассоциации саморегулируемой организации «Объединение строителей Кировской области», имеющих титульные права на земельные участки, расположенные в пределах Границы территории исторического поселения в новой редакции, имеющих намерение заниматься строительной деятельностью и рассчитывающих на проведение организационных процедур органами местного самоуправления, принятие нормативных актов органами государственной власти в соответствии с требованиями законодательства.

Определяя момент, с которого оспариваемые нормативные правовые акты должны быть признаны недействующими, суд руководствовался пунктом 1 части 2 статьи 215 КАС РФ и, учитывая, что оспариваемые нормативные акты изначально вошли в противоречие с нормативными правовыми актами, имеющими большую силу, а также нарушение процедуры их принятия, суд признал их недействующими с 1 октября 2021 года, поскольку оба нормативных акта были опубликованы и вступили в силу с указанной даты.

Судебная коллегия приходит к выводу, что выводы суда первой инстанции являются обоснованными, соответствуют материалам дела, сделаны с учетом оценки представленных доказательств и основаны на правильном применении законодательства, регулирующего спорные правоотношения.

Суд первой инстанции, подробно проанализировал обосновывающие материалы к проекту Границ территории исторического поселения регионального значения «Город Киров (Хлынов, Вятка)», представленному 28 сентября 2021 года администрацией г. Кирова, и пришел к обоснованному выводу о несоответствии проекта пунктам 3, 4 Требований к определению границ и нарушении порядка утверждения границ территории исторического поселения регионального значения, установленного статьей 17 Закона Кировской области от 04 мая 2007 года № 105-ЗО, в связи с чем сделал правильный вывод о нарушении процедуры принятия постановления Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П, и как следствие этого признал оспариваемое Постановление Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П недействующим. Соответственно отсутствие утвержденной Границы территории исторического поселения в новой редакции является основанием для признания недействующими Изменений в предмете охраны исторического поселения.

Также из материалов дела, объяснений представителя управления государственной охраны объектов культурного наследия, представителя администрации г. Кирова, показаний свидетеля Прокашевой Н.С. суд первой инстанции установил, что требования к градостроительным регламентам территории зданиями и сооружениями пункта 4 «Композиция и силуэт застройки - соотношение вертикальных и горизонтальных доминант и акцентов» Изменений в предмете охраны исторического поселения, однако указанная в предложениях по изменению предмета охраны исторического поселения администрации г. Кирова от 29 сентября 2021г. высота застройки территории от среднего уровня существующих отметок рельефа до конька крыши не перепроверялась, отсутствует обоснование предельной высоты зданий, строений, сооружений, указанной в таблице подпункта 4.1 пункта 4 Изменений в предмете охраны исторического поселения.

В апелляционных жалобах административные ответчики и заинтересованное лицо указали о несогласии с выводом суда о том, что Решение управления государственной охраны объектов культурного наследия от 1 октября 2021 года № 23 принято в отсутствие действовавшей Границы территории исторического поселения в редакции, утвержденной Постановлением Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П. Заявители апелляционных жалоб полагают, что поскольку пунктом 2 Постановления Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П установлен момент его вступления в силу – после официального опубликования, что соответствует части 1 статьи 11 Закона Кировской области от 14 октября 2013 года № 325-ЗО, то в данном случае специальная норма, предусмотренная частью 2 статьи 11 данного Закона применена судом необоснованно. Судом не обоснован вывод, что Постановление Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П является нормативным правовым актом, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, права и обязанности юридических лиц. По мнению заявителей апелляционных жалоб указанное постановление утвердило границу территории исторического поселения в новой редакции, не ввело каких-либо режимов использования земельных участков в данной границе, каких-либо параметров разрешенного строительства, не ввело на данной территории никаких правовых норм, затрагивающих права и обязанности юридических лиц, а также затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина. Постановление Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П официально опубликовано 1 октября 2021 года, вступило в силу с этой даты, поэтому Решение управления государственной охраны объектов культурного наследия от 1 октября 2021 года № 23 принято на основании действующего Постановления Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П.

Указанные доводы апелляционных жалоб не могут повлечь отмену решения суда, поскольку, как правильно установил суд в данном случае

Постановление Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П, затрагивающее права, свободы и обязанности человека и гражданина, права и обязанности юридических лиц, вступает в силу в соответствии с частью 2 статьи 11 Закона Кировской области от 14 октября 2013 года № 325-ЗО не ранее чем через десять дней после их официального опубликования, то есть не ранее 11 октября 2021 года.

Постановлением Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П внесены изменения в постановление Правительства Кировской области от 21 июля 2015 года № 49/394 «О перечне исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры Кировской области», в результате чего граница территории исторического поселения регионального значения «Город Киров (Хлынов, Вятка)» утверждена в новой редакции, изменены координаты характерных точек границы территории, территория исторического поселения увеличена.

Вопреки доводам апелляционных жалоб о том, что оспариваемое постановление утвердило границу территории исторического поселения в новой редакции и не ввело каких-либо режимов использования земельных участков в данной границе, каких-либо параметров разрешенного строительства, не ввело на данной территории никаких правовых норм, затрагивающих права и обязанности юридических лиц, а также затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, судебная коллегия приходит к выводу, что особенности владения, пользования и распоряжения объектами культурного наследия (памятниками истории и культуры) народов Российской Федерации как особым видом недвижимого имущества установлены Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ.

Особенности градостроительной, хозяйственной и иной деятельности в историческом поселении установлены статьей 60 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ, в силу которой градостроительная, хозяйственная и иная деятельность в историческом поселении должна осуществляться при условии обеспечения сохранности объектов культурного наследия, включенных в реестр, выявленных объектов культурного наследия, предмета охраны исторического поселения в соответствии с настоящим Федеральным законом (пункт 1); в целях обеспечения сохранности объектов культурного наследия, включенных в реестр, выявленных объектов культурного наследия, предмета охраны исторического поселения градостроительная деятельность в таком поселении подлежит особому регулированию в соответствии с данным Федеральным законом, Градостроительным кодексом Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации (пункт 2); особое регулирование градостроительной деятельности в историческом поселении включает в себя, в том числе: разработку градостроительных регламентов, предусматривающих предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, с учетом требований к сохранению планировочной структуры исторического

поселения, размерам и пропорциям зданий и сооружений, использованию отдельных строительных материалов, цветовому решению, запрет или ограничение размещения автостоянок, рекламы и вывесок, другие ограничения, необходимые для обеспечения сохранности объектов культурного наследия, включенных в реестр, выявленных объектов культурного наследия, предмета охраны исторического поселения; разработку применительно к территориальным зонам, которые расположены за границами территории исторического поселения и в границах которых находятся точки (сектора) основных видовых раскрытий композиционно-видовых связей (панорам), составляющих предмет охраны исторического поселения, градостроительных регламентов, обеспечивающих сохранение таких точек (секторов); обеспечение согласования в соответствии с настоящим Федеральным законом проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, подготовленных применительно к территориям исторических поселений федерального значения и территориям исторических поселений регионального значения (пункт 3) и другие особенности и ограничения.

В силу положений Градостроительного кодекса Российской Федерации изменение границ территории исторического поселения и увеличение его территории влечет за собой отнесение территории исторического поселения в новых границах к зоне с особыми условиями использования территорий (пункт 4 статьи 1); включение сведений о границах территории исторического поселения регионального значения в материалы по обоснованию генерального плана (пункт 8 части 7 статьи 23); отображение таких границ на карте градостроительного зонирования (часть 5 статьи 30); особенности установления градостроительного регламента (пункт 5 части 2 статьи 36); запрет на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в части предельного количества этажей, предельной высоты зданий, строений, сооружений и требований к архитектурным решениям объектов капитального строительства в границах территорий исторических поселений регионального значения (часть 2 статьи 40); дополнительные ограничения и особенности получения разрешения на строительство (статья 51); дополнительные ограничения и особенности уведомления о планируемом строительстве или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома (статья 51.1); особенности сноса объектов капитального строительства, расположенных в зонах с особыми условиями использования территорий, или приведения таких объектов капитального строительства в соответствие с ограничениями использования земельных участков, установленными в границах зон с особыми условиями использования территорий (статья 55.33).

Таким образом, Постановление Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П безусловно затрагивает права, свободы и обязанности человека и гражданина, права и обязанности юридических лиц, поскольку увеличивает территорию исторического поселения, в результате чего градостроительная, хозяйственная и иная деятельность в новых границах

территории исторического поселения должна осуществляться с вышеперечисленными особенностями и ограничениями.

Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 разъяснено, что проверяя соблюдение порядка вступления в силу нормативного правового акта, затрагивающего права и свободы административного истца, необходимо устанавливать дату официального опубликования (обнародования) этого акта и принимать во внимание, что в отдельных случаях дата вступления акта в силу должна быть определена с учетом правил, предусмотренных иными нормативными правовыми актами. Если в самом нормативном правовом акте установлена дата вступления его в силу, но в отношении нормативных правовых актов, регулирующих данный вид общественных отношений, предусмотрены специальные правила вступления их в силу, следует проверять соблюдение этих правил при определении даты вступления в силу оспариваемого акта (пункт 33). Акты, не прошедшие государственную регистрацию (если такая регистрация является обязательной), не опубликованные в предусмотренном порядке, а равно имеющие иные нарушения порядка принятия и введения в действие, свидетельствующие об отсутствии у них юридической силы, не влекут правовых последствий и не могут регулировать соответствующие правоотношения независимо от выявления указанных нарушений в судебном порядке. Установив такие нарушения, суд принимает решение о признании оспариваемого акта не действующим полностью (в том числе и при оспаривании в суд его отдельных положений), как не имеющего юридической силы с момента его принятия, вывод о чем должен содержаться в резолютивной части судебного акта (пункт 40).

Установив, что Постановление Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П является нормативным правовым актом, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, права и обязанности юридических лиц, суд первой инстанции пришел к верному выводу, что в отношении указанного Постановления применяются правила вступления в силу, предусмотренные частью 2 статьи 11 Закона Кировской области от 14 октября 2013 года № 325-ЗО, а именно, что данное Постановление вступило в силу не ранее чем через десять дней после его официального опубликования.

Поэтому являются правильными выводы суда первой инстанции о том, что Постановление Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П не могло вступить в силу до истечения предусмотренного десятидневного срока после его официального опубликования 1 октября 2021 года, кроме того, суд установил нарушение процедуры принятия постановления Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П, соответственно данный нормативный правовой акт не мог повлечь правовые последствия, не подлежал применению, и не мог послужить основанием для принятия управлением государственной охраны объектов культурного наследия оспариваемого решения от 1 октября 2021 года № 23.

В апелляционных жалобах административные ответчики и

заинтересованное лицо указали о несогласии с выводами суда о нарушении процедуры принятия Постановления Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 года № 524-П, выразившейся в том, что имеющаяся в деле документация по обоснованию изменения границы территории исторического поселения не соответствует пунктам 3 и 4 Требований к определению границ. Заявители апелляционных жалоб полагают, что пункт 3 Требований к определению границ не устанавливает требований к образованию специалистов, подготавливающих документацию для проектов границ территории исторического поселения, а предусматривает, что границы определяются на основании материалов по обоснованию таких границ, в том числе историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований, при этом нет требований о включение в состав авторского коллектива одновременно дипломированных специалистов в области истории, архитектуры, градостроительства, архивного дела и археологии. Требования к разработчику проекта границ территории исторического поселения предъявляются пунктом 2 Требований к определению границ, при этом МКУ «Архитектура» и КОГАУ «Научно-производственный центр по охране объектов культурного наследия Кировской области» таким требованиям соответствуют.

Судебная коллегия с такими доводами апелляционных жалоб согласиться не может по следующим основаниям.

Пунктом 6 статьи 3.1 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ установлено, что изменение границ территории объекта культурного наследия осуществляется в случаях выявления документов или результатов историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований, отсутствовавших при подготовке утвержденного проекта границ территории объекта культурного наследия и дающих основания для пересмотра установленных границ территории объекта культурного наследия, в порядке, установленном настоящей статьей для утверждения границ территории объекта культурного наследия.

Вместе с тем, административные ответчики не представили доказательств выявления документов или результатов историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований, отсутствовавших при подготовке утвержденного проекта границ территории исторического поселения и дающих основания для пересмотра таких установленных границ.

Пунктом 2 Требований к определению границ определено, что разработка проектов границ территории исторического поселения осуществляется проектной, научно-исследовательской или другой организацией, обладающей опытом работы в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, по инициативе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления.

Пунктом 3 Требований к определению границ установлено, что границы

территории исторического поселения определяются на основании материалов по обоснованию границ территории исторического поселения, в том числе историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований.

Из материалов дела следует, что МКУ «Архитектура» в 2021 году подготовлено «Обоснование особого значения части территории г. Кирова для истории и культуры Кировской области том 1» (т.3 л.д.77-93) и «Научно-проектная документация по предложению по изменению границы и предмета охраны исторического поселения регионального значения «Город Киров (Хлынов, Вятка)» (том 2)» (т.3 л.д.94-192).

КОГАУ «Научно-производственный центр по охране объектов культурного наследия Кировской области» по заданию управления государственной охраны объектов культурного наследия подготовило в 2021 году «Проект по обоснованию границ территории исторического поселения «Город Киров (Хлынов, Вятка)» (т.2 л.д.3-102).

Сами организации МКУ «Архитектура» и КОГАУ «Научно-производственный центр по охране объектов культурного наследия Кировской области» соответствуют пункту 2 Требований к определению границ, поскольку обладают опытом работы в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

Вместе с тем сама по себе разработка проектов границ территории исторического поселения организацией, соответствующей критериям, указанным в пункте 2 Требований к определению границ, не свидетельствует с безусловностью о соответствии разработанного проекта пункту 3 указанных Требований, поскольку материалы, обосновывающие границы территории исторического поселения, должны содержать, в том числе историко-архитектурные, историко-градостроительные, архивные и археологические исследования, проведение которых исходя из названия указанных исследований должно производиться соответствующими специалистами.

Судом первой инстанции верно установлено, что принятию Постановления Правительства Кировской области от 30 сентября 2021 № 524-П не предшествовали историко-архитектурные, историко-градостроительные, архивные и археологические исследования, обосновывающие необходимость изменения границ исторического поселения «Город Киров (Х., Вятка)» по сравнению с границами, утвержденными ранее.

Судом из документации МКУ «Архитектура» (2021 год) установлено, что историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований, обосновывающих необходимость включения в территорию исторического поселения тех либо иных кварталов не приведено, главы «Анализ планировочной структуры», «Анализ исторически сложившейся застройки города» представляют собой изложение общих исторических фактов, приведение изображений карт кадастровых кварталов в соответствии с планом Вятки 1924 года и в настоящее время; дипломированные специалисты в области архитектуры, истории к разработке

документации не привлекались.

В материалах КОГАУ «Научно-производственный центр по охране объектов культурного наследия Кировской области» (2021 год) также не содержится обоснование необходимости включения тех или иных кварталов в границы исторического поселения, в исследовании приведена общая информация из истории города, список используемой литературы отсутствует; дипломированные специалисты в области архитектуры к разработке документации не привлекались.

При таких обстоятельствах судом сделан верный вывод о нарушении пункта 3 Требований к определению границ и отсутствии необходимых историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований, обосновывающих необходимость изменения границ территории исторического поселения.

В апелляционных жалобах административные ответчики и заинтересованное лицо указали о несогласии с выводами суда о несоответствии обосновывающей документации пункту 4 Требований к определению границ по мотиву отсутствия поквартального анализа вновь включаемых в поселение территорий, полагают что КОГАУ «Научно-производственный центр по охране объектов культурного наследия Кировской области» в 2021 году использовал иной подход к обоснованию включения новых кварталов в границы исторического поселения чем в 2014 году; вопреки выводам суда об отсутствии в документации КОГАУ «Научно-производственный центр по охране объектов культурного наследия Кировской области» анализа композиционно-видовых связей (панорам) такой анализ приведен в пункте 7 документации.

Давая оценку доводам лиц, участвующих в деле, относительно наличия или отсутствия поквартального анализа вновь включаемых в границы территории исторического поселения, суд первой инстанции установил все обстоятельства, имеющие значение для административного дела, и пришел к выводу, что из обосновывающей документации МБУ «Архитектура» (2014 год) следует, что характеристика застройки территории исторического поселения, графический анализ сохранности планировочной структуры и ее элементов (уличной сети, районов, кварталов и их частей), показатели соотношения между городскими пространствами (свободными, застроенными, озелененными) произведены поквартально (т.4 л.д.60 — т.12 л.д.97); в пределах каждого квартала изучалась схема расположения объектов внутри квартала, степень ценности и сохранности данной исторической территории (сведения о расположенных объектах культурного наследия, сохранность объемно-пространственной структуры, оценка сохранности планировочной структуры, соотношение исторической территории квартала к современной застройке, соотношение озелененных кварталов к застройке, соотношение утраченных зданий и сооружений, силуэт исторической застройки, видовое значение, ценность исторической территории), давался анализ объемно-пространственной структуры, составлялся фоторяд зданий квартала; в 2014 году МБУ «Архитектура» проанализированы 24 квартала из

79 кварталов, включенных дополнительно в территорию исторического поселения в 2021 году, однако обоснованным было признано включение только 5 кварталов (240 (часть Набережной Грина), 275, 295, 352, 386). Вместе с тем данные кварталы дважды включены в подпункт 4.1 пункта 4 Предмета охраны исторического поселения в новой редакции (т.6 л.д.11-14, 122-144, 160-169, т.7 л.д.87-91, 102-113, 122-136, 160-162, 172-180, 181-191, 201-206, тома 9-11, т.12 л.д.1-97).

На проект документации по включению части территории г. Кирова в перечень исторических поселений (2014 год) представляли свои заключения заведующий кафедрой архитектуры и градостроительства; заведующий кафедрой отечественной истории; кандидаты архитектуры; кандидат исторических наук; доктор исторических наук; заслуженный архитектор Российской Федерации; заслуженный работник культуры России; краевед; председатель Кировского областного краеведческого объединения; почетные архитекторы России; председатель правления Кировского отделения Союза архитекторов России; руководитель Церковно-исторического центра Вятской епархии; руководитель научно-исследовательского Центра регионоведения Кировской областной научной библиотеки им. Герцена А.И.; научный сотрудник КОГАУК «Научно-производственный центр по охране объектов культурного наследия Кировской области»; государственный эксперт историко-культурной экспертизы, главные архитекторы, руководители проектных организаций города (т.4 л.д.137-205).

Судом из документации МКУ «Архитектура» (2021 год) установлено, что историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований, обосновывающих необходимость включения в территорию исторического поселения определенных кварталов не приведено, главы «Анализ планировочной структуры», «Анализ исторически сложившейся застройки города» представляют собой изложение общих исторических фактов, приведение изображений карт кадастровых кварталов в соответствии с планом Вятки 1924 года и в настоящее время. В материалах КОГАУ «Научно-производственный центр по охране объектов культурного наследия Кировской области» (2021 год) так же не содержится обоснования необходимости включения тех или иных кварталов в границы исторического поселения, в исследовании приведена общая информация из истории города, список используемой литературы отсутствует.

Пунктом 4 Требований к определению границ установлено, что материалы по обоснованию границ территории исторического поселения должны содержать, в том числе анализ композиционно-видовых связей (панорам) (подпункт «д»).

Суд первой инстанции, проверяя соблюдение подпункта «д» пункта 4 Требований к определению границ, установил, что анализ композиционно-видовых связей (панорам) в обосновывающих материалах МБУ «Архитектура» (2014 год) был представлен в Анализе видовых раскрытий с трасс, площадок и точек восприятия, сделан с 34 точек, которые не захватывают территорию, планируемую к присоединению к существующей

территории исторического поселения (т.8 л.д.3-54). На основании указанного анализа МБУ «Архитектура» в 2014 году был предложен перечень охраняемых панорам и видов, сохранивших панораму исторической застройки, которая является определяющей для города Вятки, в перечне содержится описание охраняемых панорам и видов, элементов охраны с разных точек и секторов восприятия, фотопанорамы (т.8 л.д.156-196).

Свидетель Прокашева Н.С., являющаяся разработчиком документации МКУ «Архитектура» (2021 год), в суде первой инстанции пояснила, что анализ композиционно-видовых связей (панорам) в документации 2021 года не был сделан, поскольку анализа, сделанного МБУ «Архитектура» в 2014 года достаточно.

В проекте по обоснованию границ территории исторического поселения «Город Киров (Хлынов, Вятка)», подготовленном КОГАУ «Научно-производственный центр по охране объектов культурного наследия Кировской области» в 2021 году, имеется раздел 7 «Анализ композиционно-видовых связей (панорам)», в котором указано, что анализ восприятия городского ландшафта, панорам, площадок и точек произведен по результатам сравнения существующих исторических фотографий с натурным обследованием территории, предлагаемой для включения в границы территории исторического поселения, сделан вывод об отсутствии необходимости добавлять в существующий перечень охраняемых панорам и видов, новые панорамы и точки восприятия (т.2 л.д.85).

Суд первой инстанции пришел к верному выводу, что хотя в указанной документации КОГАУ «Научно-производственный центр по охране объектов культурного наследия Кировской области» имеется раздел 7 «Анализ композиционно-видовых связей (панорам)», вместе с тем фактически анализ композиционно-видовых связей (панорам) в обосновывающих материалах в 2021 году не проводился, ранее был сделан МБУ «Архитектура» в 2014 году с 34 точек, которые не захватывают территорию, планируемую к присоединению к существующей территории исторического поселения.

Другие доводы апелляционных жалоб аналогичны доводам, заявлявшимся административными ответчиками и заинтересованным лицом в суде первой инстанции, которым в соответствии со статьей 84 КАС РФ в решении суда дана надлежащая правовая оценка, оснований для несогласия с которой судебная коллегия не усматривает.

Решение суда основано на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании представленных сторонами доказательств, правовая оценка которым дана судом надлежащим образом.

Нормы материального права, регулирующие спорные правоотношения применены судом правильно.

Нарушений норм процессуального права, влекущих отмену или изменение решения, судом допущено не было.

Оснований для отмены или изменения решения суда не имеется.

Судебная коллегия по административным делам Четвертого
апелляционного суда общей юрисдикции, руководствуясь статьями 309, 311
Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

ОПРЕДЕЛИЛА:

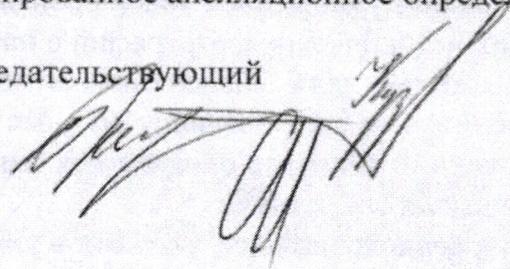
решение Кировского областного суда от 2 февраля 2022 года оставить
без изменения, апелляционные жалобы Правительства Кировской области,
управления государственной охраны объектов культурного наследия
Кировской области, администрации города Кирова - без удовлетворения.

Определение суда апелляционной инстанции вступает в законную силу
со дня его принятия и может быть обжаловано в соответствии с главой 35
Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в
кассационном порядке в течение шести месяцев в Шестой кассационный суд
общей юрисдикции (г. Самара) через Кировский областной суд.

Мотивированное апелляционное определение составлено 1 июня 2022 года

Председательствующий

Судьи



КОПИЯ ВЕРНА



Судья _____
Секретарь _____