



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ23-178

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

17 мая 2023 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Нефедова О.Н.
при секретаре Евтеевой И.С.
с участием прокурора Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Потаповой Елены Евгеньевны о признании не действующими в части требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Кострома Костромской области, утвержденных приказом Министерства культуры Российской Федерации от 12 июля 2022 г. № 1195 «Об утверждении предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Кострома Костромской области»,

установил:

приказом Министерства культуры Российской Федерации от 12 июля 2022 г. № 1195 «Об утверждении предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Кострома Костромской области» (далее также – Приказ) утверждены: границы территории исторического поселения федерального значения город Кострома Костромской области согласно приложению № 1 (текстовое описание) и приложению № 3 (графическое описание) к Приказу; предмет охраны исторического поселения федерального значения город Кострома Костромской области (далее – Предмет охраны) согласно приложению № 2 (текстовое описание) и приложению № 3 (графическое описание) к Приказу; требования к градостроительным

регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Кострома Костромской области согласно приложению № 4 (текстовое описание) (далее также – Требования к градостроительным регламентам) и приложению № 5 (графическое описание) (далее – Схема графического описания требований к градостроительным регламентам, Схема) к Приказу.

Потапова Е.Е. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании Схемы не действующей в части отнесения принадлежащего ей на праве общей долевой собственности земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], расположенного по адресу: [REDACTED] (далее – земельный участок), к регламентной зоне «Зеленые насаждения общего пользования – городские парки, скверы, сады, бульвары» (Р-19), не предусматривающей жилую застройку. По мнению административного истца, в оспариваемой части Схема нарушает ее права как собственника земельного участка на его застройку на основании документов территориального планирования города Костромы, не соответствует пункту 6 статьи 59, подпункту 3 пункта 3 статьи 60 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – Закон об объектах культурного наследия), пунктам 2, 5–8 статьи 1, части 3 статьи 9, статье 34, части 15 статьи 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – ГрК РФ).

В обоснование требований Потапова Е.Е. указала, что разработанная по ее обращению проектная документация по планировке и межеванию территории, ограниченной улицами Сенной, Лавровской, Маршала Новикова, проспектом Мира в городе Костроме, Министерством культуры Российской Федерации (далее также – Минкультуры России) признана не соответствующей Требованиям к градостроительным регламентам в части предполагаемого строительства малоэтажного многоквартирного дома на ее земельном участке, расположенном в регламентной зоне «Зеленые насаждения общего пользования – городские парки, скверы, сады, бульвары» (Р-19), ввиду чего не была согласована.

Административный ответчик Минкультуры России в письменных возражениях и заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) в письменном отзыве на административный иск указали, что оспариваемый в части Приказ издан федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий с соблюдением требований, предъявляемых к принятию нормативных правовых актов, их государственной регистрации и опубликованию, соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Представитель административного истца Логутов А.В. в судебном заседании поддержал заявленное требование, просил его удовлетворить по доводам, изложенным в административном исковом заявлении.

В судебном заседании представители административного ответчика Минкультуры России Букина Д.С. и Чудинова Н.М. поддержали изложенную в письменных возражениях правовую позицию и просили отказать в удовлетворении административного иска.

Минюст России письменно ходатайствовал о рассмотрении дела в отсутствие его представителя.

Выслушав представителей сторон, изучив доводы заинтересованного лица, исследовав материалы дела, проверив оспариваемое положение нормативного правового акта на соответствие нормативным правовым актам большей юридической силы, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

Отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации регулируются Законом об объектах культурного наследия, положения которого, согласно его преамбуле, направлены на реализацию конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, а также на реализацию прав народов и иных этнических общностей в Российской Федерации на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания, защиту и сохранение источников информации о зарождении и развитии культуры.

Подпунктом 31 пункта 1 статьи 9, пунктом 6 статьи 59 указанного закона предусмотрено, что перечень исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры Российской Федерации (далее – исторические поселения федерального значения), предмет охраны исторического поселения федерального значения, границы территории исторического поселения федерального значения, требования к градостроительным регламентам в указанных границах утверждаются федеральным органом охраны объектов культурного наследия в установленном им порядке.

Таким органом в соответствии Положением о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590, является Минкультуры России, которое на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации принимает нормативные правовые акты и утверждает предмет

охраны исторического поселения федерального значения, границы территории исторического поселения федерального значения, требования к градостроительным регламентам в указанных границах (пункт 1, подпункты 5.2, 5.3.21 пункта 5).

Процедура включения населенного пункта в перечень исторических поселений федерального значения, утверждения его предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в указанных границах регулируется Порядком включения населенного пункта в перечень исторических поселений федерального значения, утверждения его предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в указанных границах, утвержденным приказом Минкультуры России от 12 июля 2016 г. № 1604 (далее – Порядок).

В соответствии с пунктом 3 Порядка для утверждения предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторических поселений, включенных в перечень исторических поселений, утвержденный приказом Минкультуры России № 418, Министерства регионального развития Российской Федерации № 339 от 29 июля 2010 г. «Об утверждении перечня исторических поселений» (далее – Перечень исторических поселений), орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления муниципального образования, общественное объединение, осуществляющее свою деятельность в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, направляет в Минкультуры России обращение с приложением документов, перечисленных в этом пункте.

Пункт 4 Порядка закрепляет общие принципы установления требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения, включающие в себя: общие положения об особом регулировании градостроительной деятельности в историческом поселении федерального значения (подпункт 4.1); требования к видам разрешенного использования земельных участков применительно к территории исторического поселения федерального значения, в которых указываются виды разрешенного использования земельных участков, необходимые для сохранения исторического поселения для включения в состав разрешенных видов использования, а также виды разрешенного использования земельных участков, которые не могут быть включены в перечень разрешенных видов использования в градостроительном регламенте территориальной зоны, расположенной в границах территории исторического поселения федерального значения (подпункт 4.2); требования к предельным параметрам земельных участков, объектов капитального строительства применительно к территориальной зоне, расположенной в границах территории исторического поселения федерального значения, которые устанавливаются с учетом приведенных в данном подпункте ограничений (подпункт 4.3); требования к предельным параметрам земельных участков, объектов капитального строительства регламентных участков в составе территориальной зоны,

расположенной в границах территории исторического поселения федерального значения, в том числе основным и дополнительным параметрам (подпункт 4.4); требования к архитектурным решениям объектов капитального строительства и внешнему облику объектов индивидуального жилищного строительства (подпункт 4.5).

По результатам рассмотрения документов, указанных в пункте 3 Порядка, Минкультуры России в срок не более шести месяцев со дня их поступления принимает решение о включении населенного пункта в перечень исторических поселений федерального значения и утверждении его предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в указанных границах либо об отказе во включении такого населенного пункта в указанный перечень (пункт 6).

В рамках исполнения полномочий по утверждению предмета охраны исторического поселения федерального значения, границ территории и требований к градостроительным регламентам в указанных границах Минкультуры России на основании проведенных по заказу Администрации города Костромы обществом с ограниченной ответственностью «Валбэк-ру» историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований, направленных на сохранение предмета охраны исторического поселения и отраженных в научно-проектной документации, Приказом утвердило границы территории, предмет охраны и требования к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Кострома с указанием на Схеме регламентных зон, предусматривающих требования к градостроительным регламентам.

Во исполнение требований пунктов 3–5 Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», Минкультуры России разместило 16 мая 2022 г. на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (regulation.gov.ru) проект приказа «Об утверждении предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Кострома Костромской области», изложив в паспорте проекта информацию, относящуюся к его разработке, в том числе о проведении общественного обсуждения с 1 по 15 июня 2022 г. и независимой антикоррупционной экспертизы с 1 по 7 июня 2022 г.

Предложений и (или) замечаний, в том числе об изменении требований к градостроительным регламентам в границах принадлежащего административному истцу земельного участка, в рамках общественного

обсуждения не поступило. Письмом от 16 июня 2022 г. Администрация города Костромы согласовала проект указанного приказа без замечаний.

Приказ зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 13 сентября 2022 г., регистрационный номер 70049, размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://pravo.gov.ru>) 13 сентября 2022 г.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа, утвердившего границы территории, предмет охраны и требования к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Кострома Костромской области, соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Таким образом, оспариваемый в части нормативный правовой акт принят полномочным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением установленного порядка принятия, государственной регистрации и опубликования.

Доводы административного истца о несоответствии Схемы в оспариваемой части пункту 6 статьи 59, подпункту 3 пункта 3 статьи 60 Закона об объектах культурного наследия, пунктам 2, 5–8 статьи 1, части 3 статьи 9, статье 34, части 15 статьи 35 ГрК РФ подлежат отклонению, как основанные на неверном толковании норм действующего законодательства.

Законом об объектах культурного наследия установлено, что историческим поселением в целях данного федерального закона являются включенные в перечень исторических поселений федерального значения или в перечень исторических поселений регионального значения населенный пункт или его часть, в границах которых расположены объекты культурного наследия, включенные в реестр, выявленные объекты культурного наследия и объекты, составляющие предмет охраны исторического поселения (пункт 1 статьи 59).

Территорией исторического поселения является территория в границах соответствующего населенного пункта. Границы территории исторического поселения могут не совпадать с границами населенного пункта (абзац первый пункта 8 статьи 59).

Согласно Перечню исторических поселений город Кострома отнесен к историческим поселениям.

Положениями Закона об объектах культурного наследия предусмотрено, что предмет охраны исторического поселения утверждается уполномоченным органом государственной власти применительно к каждому историческому

поселению и включает: исторически ценные градоформирующие объекты – здания и сооружения, формирующие историческую застройку и объединенные в том числе масштабом, объемом, структурой, стилем, конструктивными материалами, цветовым решением и декоративными элементами; планировочную структуру, включая ее элементы; объемно-пространственную структуру; композицию и силуэт застройки – соотношение вертикальных и горизонтальных доминант и акцентов; соотношение между различными городскими пространствами (свободными, застроенными, озелененными); композиционно-видовые связи (панорамы), соотношение природного и созданного человеком окружения (пункты 2, 3 статьи 59).

В целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливаются зоны охраны объекта культурного наследия: охранный зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта (статья 34).

Предусмотренное Градостроительным кодексом Российской Федерации и Законом об объектах культурного наследия особое регулирование градостроительной деятельности в историческом поселении обусловлено необходимостью обеспечения сохранности находящихся на его территории объектов культурного наследия, а также иных объектов, представляющих собой историко-культурную ценность.

В силу части 5 статьи 36 ГрК РФ применительно к территориям исторических поселений градостроительные регламенты устанавливаются в соответствии с Законом об объектах культурного наследия.

Из положений статьи 60 названного закона следует, что 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 данным федеральным законом (пункт 1); особое регулирование градостроительной деятельности в историческом поселении осуществляется органами местного самоуправления и 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 (подпункт 3 пункта 3); обеспечение согласования в соответствии с данным федеральным законом проектов генеральных планов, проектов правил

землепользования и застройки, подготовленных применительно к территориям исторических поселений федерального значения (подпункт 4 пункта 3); проекты генеральных планов, подготовленные применительно к территориям исторических поселений федерального значения подлежат согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия в соответствии с ГрК РФ в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (пункт 4); проекты правил землепользования и застройки, подготовленные применительно к территориям исторических поселений федерального значения, подлежат согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия в установленном им порядке (пункт 5); предметом согласования проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, подготовленных применительно к территориям исторических поселений федерального значения, является соответствие указанных проектов утвержденному предмету охраны исторического поселения (пункт 7).

Из анализа вышеприведенных положений в их системной взаимосвязи следует, что действующее законодательство не обуславливает определение предмета охраны исторического поселения федерального значения и требований к градостроительным регламентам в границах его территории содержанием документов территориального планирования – генерального плана поселения, генерального плана городского округа и не ставит их в зависимость от установленных такими документами параметров функциональных зон.

Вопреки доводам административного истца генеральный план, правила землепользования и застройки исторического поселения федерального значения город Кострома должны соответствовать утвержденному Минкультуры России предмету охраны исторического поселения, а не наоборот.

Научно-проектная документация, положенная в обоснование издания проекта Приказа, выполнена в рамках комплекса мероприятий по сохранению и развитию исторического поселения, направлена на сохранение своеобразия города Костромы в процессе его развития, а также сохранение его планировочной структуры и исторической среды.

Из раздела III «Планировочная структура территории, включая ее элементы» указанной документации следует, что охране подлежат в том числе исторически ценные зеленые насаждения советского периода до 1950 г., к которым относится Площадь Мира (адрес: г. Кострома, проспект Мира, 33, 37).

Земельный участок административного истца, расположенный по адресу: г. Кострома, проспект Мира, 33, относится к категории земель – земли населенных пунктов, имеет вид разрешенного использования – общественное управление, деловое управление, банковская и страховая деятельность, обеспечение внутреннего правопорядка, дошкольное, начальное и среднее общее образование, гостиничное обслуживание, бытовое обслуживание, спорт, культурное развитие, объекты торговли (торговые центры, торгово-

развлекательные центры (комплексы), развлечения, социальное обслуживание, коммунальное обслуживание, автомобильный транспорт, обслуживание автотранспорта, выставочно-ярмарочная деятельность, объекты придорожного сервиса, земельные участки (территории) общего пользования).

Тем самым исходя из утвержденного Приказом Предмета охраны земельный участок административного истца в Схеме графического описания требований к градостроительным регламентам обоснованно отнесен к регламентной зоне «Зеленые насаждения общего пользования – городские парки, скверы, сады, бульвары» (Р-19).

Пунктами 6, 7 раздела II Требований к градостроительным регламентам установлены общие требования к видам разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства (включаемые в состав разрешенных и запрещенные включению в состав разрешенных видов использования земельных участков на всей территории исторического поселения), пунктом 26 – специальные требования к видам разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, а также предельные параметры строительства в регламентной зоне «Зеленые насаждения общего пользования – городские парки, скверы, сады, бульвары» (Р-19).

Доводы административного истца о нарушении Минкультуры России компетенции при утверждении требований к градостроительным регламентам применительно к земельному участку с кадастровым номером [REDACTED] и об отнесении этого участка к территории общего пользования являются несостоятельными.

Отражение в Схеме графического описания требований к градостроительным регламентам расположения регламентных зон в границах исторического поселения не является градостроительным зонированием, осуществляется в целях обеспечения сохранности объектов культурного наследия, включенных в реестр, выявленных объектов культурного наследия, предмета охраны исторического поселения и определяет разработку органами местного самоуправления градостроительных регламентов применительно к территориальным зонам.

Как отмечено Конституционным Судом Российской Федерации, особое регулирование градостроительной деятельности в историческом поселении, предусмотренное Градостроительным кодексом Российской Федерации, Законом об объектах культурного наследия и законодательством субъектов Российской Федерации, обусловлено необходимостью обеспечения сохранности находящихся на его территории объектов культурного наследия, а также иных объектов, представляющих собой историко-культурную ценность. (определение от 15 июля 2010 г. № 931-О-О).

Отнесение принадлежащего административному истцу земельного участка к регламентной зоне «Зеленые насаждения общего пользования – городские парки, скверы, сады, бульвары» (Р-19) не нарушает право частной собственности, включая право административного истца на владение,

пользование и распоряжение недвижимым имуществом, оборот которого не исключен и не ограничен, не прекращает действия ранее полученных документов о праве собственности на земельный участок.

Таким образом, поскольку отнесение земельного участка административного истца к названной регламентной зоне соответствует Предмету охраны (исторически ценные зеленые насаждения советского периода до 1950 г., к которым относится Площадь Мира (адрес: г. Кострома, проспект Мира, 33, 37), а Минкультуры России в рамках полномочий по утверждению требований к градостроительным регламентам с целью сохранения предмета охраны исторического поселения федерального значения вправе устанавливать требования к видам разрешенного использования земельных участков, в частности, для сохранения озелененных территорий (исторически ценных зеленых насаждений), оспариваемое нормативное положение не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает и не ограничивает прав административного истца в упоминаемых им аспектах.

Учитывая, что оспариваемые положения Требований к градостроительным регламентам не противоречат нормативным правовым актам большей юридической силы, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении заявленного требования следует отказать.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Потаповой Елены Евгеньевны о признании не действующими в части требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Кострома Костромской области, утвержденных приказом Министерства культуры Российской Федерации от 12 июля 2022 г. № 1195 «Об утверждении предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Кострома Костромской области», отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



О.Н. Нефедов