



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-986

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

17 марта 2026 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Бугакова О.А.
при секретаре Герасимовой А.А.
с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Фещенко Дмитрия Павловича о признании частично недействующими подпунктов 5, 7, 24, 25 пункта 11, подпунктов 22, 23 пункта 16 приложения № 4 к приказу Министерства культуры Российской Федерации от 4 июня 2024 г. № 1055 «Об утверждении предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Томск Томской области»,

установил:

приказом Министерства культуры Российской Федерации от 4 июня 2024 г. № 1055 «Об утверждении предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Томск Томской области» (далее также – Приказ) утверждены: границы территории исторического поселения федерального значения город Томск Томской области согласно приложению № 1 (текстовое описание) и приложению № 3 (графическое описание) к Приказу; предмет охраны исторического поселения федерального значения город Томск Томской области согласно приложению № 2 (текстовое описание) и приложению № 3 (графическое описание) к Приказу; требования к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Томск Томской области согласно

приложению № 4 (текстовое описание) (далее также – Приложение № 4) и приложению № 5 (графическое описание) к Приказу.

Пунктом 11 Приложения № 4 установлены требования к градостроительным регламентам в границах зоны территорий с традиционной деревянной малоэтажной застройкой (Р-2).

В части требований к ограничениям использования земельных участков и объектов капитального строительства подпунктом 5 указанного пункта Приложения № 4, устанавливающим ограничения изменения типа застройки, запрещается изменение характеристик существующей застройки, за исключением приведения застройки в соответствие с исторической, и изменение сложившихся характерных типов застройки, разрешается в числе прочего сохранение усадебной застройки с разрывами, в соответствии со сложившимся композиционно-пространственным типом усадебной застройки, с сохранением ритма застройки.

В части требований к предельным параметрам подпунктом 7 пункта 11 Приложения № 4 предусмотрено, что сохраняемый или возобновляемый исторический композиционно-пространственный тип застройки – одно-двухэтажная традиционная деревянная, смешанная и каменная застройка.

Подпункт 24 пункта 11 Приложения № 4, устанавливающий требования к объемно-пространственным и композиционно-силуэтным характеристикам, в том числе к углу наклона кровли, мезонину, мансарде, слуховым окнам, эркерам, балконам, фронтонам, аттику и подобному, в числе прочего содержит следующие характеристики и показатели: деревянный или смешанного типа (первый этаж кирпичный, второй – деревянный) традиционный для города Томска дом с вальмовой (или двухскатной) кровлей, прямоугольной формы в плане, угол наклона кровли до 30 градусов; отдельные элементы – мезонины, эркеры, балконы, аттики и подобное; кирпичный дом прямоугольной либо сложной формы в плане («П», «Г»), с вальмовой кровлей, максимальная ширина корпуса – 20 м.

Подпункт 25 пункта 11 Приложения № 4, предусматривающий требования к основным отделочным и конструктивным материалам, заполнению оконных и дверных проемов, козырькам, в числе прочего содержит указание на применение традиционных строительных материалов – дерево, кирпич, металл: в качестве основного материала при реконструкции, воссоздании, капитальном ремонте деревянных домов – дерево; в качестве основного материала при реконструкции, воссоздании, капитальном ремонте домов смешанного типа (первый этаж кирпичный, второй – деревянный) – дерево, кирпич. Стены – деревянный сруб (открытый или зашитый доской), кирпич; фундаменты – незаглубленные, мелкозаглубленные (глубина заложения не более 1 м), в том числе столбчатые, ленточные, плитные (монолитные) фундаменты с толщиной плиты не более 0,3 м, комбинированные (толщиной не более 0,3 м). Этим же подпунктом запрещается, в частности, новое строительство кирпичных и каменных зданий, а также зданий из современных конструктивных материалов, включая бетон, железобетон,

пенобетон; использование силикатного кирпича; использование профилированных металлических листов, металлочерепицы.

Пункт 16 Приложения № 4 устанавливает требования к градостроительным регламентам в границах зоны территорий среднеэтажной и многоэтажной застройки XX – начала XXI века, требующих мероприятий по адаптации к исторической среде (Р-7).

В части требований к предельным параметрам подпунктом 22 указанного пункта Приложения № 4, устанавливающим требования к объемно-пространственным и композиционно-силуэтным характеристикам, в том числе углу наклона кровли, мезонину, мансарде, слуховым окнам, эркерам, балконам, фронтонам, аттику и подобному, предусмотрены следующие характеристики и показатели: кирпичный дом прямоугольной либо сложной формы в плане («П», «Г»), с вальмовой кровлей, максимальная ширина корпуса – 20 м; деревянный или смешанного типа (первый этаж кирпичный, второй – деревянный) традиционный для города Томска дом с вальмовой кровлей, прямоугольной формы в плане (либо сложной формы – «П», «Г»), угол наклона кровли до 30 градусов; элементы кровли могут иметь сложную форму; отдельные элементы – мезонины, эркеры сложной формы в плане, балконы, аттики и прочие элементы.

Подпунктом 23 пункта 16 Приложения № 4, устанавливающим требования к основным отделочным и конструктивным материалам, заполнению оконных и дверных проемов, козырькам, предусмотрено в числе прочего применение традиционных строительных материалов – дерево, кирпич, металл: в качестве основного материала при реконструкции, воссоздании, капитальном ремонте деревянных домов – дерево; в качестве основного материала при реконструкции, воссоздании, капитальном ремонте домов смешанного типа (первый этаж кирпичный, второй – деревянный) – дерево, кирпич; при капитальном ремонте, реконструкции, воссоздании утраченных каменных (кирпичных) зданий, архитектурные решения которых подтверждены историко-архивными исследованиями – кирпич. Стены – кирпич, деревянный сруб (открытый или зашитый доской). Применение для каменных и кирпичных зданий бетонных монолитных перекрытий по металлическим балкам, за исключением случаев, когда элементы несущих конструкций включены в состав предмета охраны. Запрещаются в том числе обшивка стен мезонинов кровельными материалами, использование силикатного кирпича.

Фещенко Д.П. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просит признать частично недействующими положения Приложения № 4, а именно: подпункт 5 пункта 11 в части слов «сохранение усадебной застройки с разрывами», «сохранение усадебной застройки»; подпункт 7 пункта 11 в части слов «деревянная», «смешанная», «каменная»; подпункт 24 пункта 11 в части указания на виды строительных материалов, применяемых при характеристике домов, – «деревянный или смешанного типа (первый этаж кирпичный, второй – деревянный)», «кирпичный дом»; подпункт 25 пункта 11 в части указания на

требование к материалам стен – «стены – деревянный сруб (открытый или зашитый доской), кирпич», к фундаментам – «фундаменты – незаглубленные, мелкозаглубленные (глубина заложения не более 1 м), в том числе столбчатые, ленточные, плитные (монолитные) фундаменты с толщиной плиты не более 0,3 м, комбинированные (толщиной не более 0,3 м)», а также в части запрета на новое строительство кирпичных и каменных зданий, зданий из современных конструктивных материалов, включая бетон, железобетон, пенобетон, и запрета на использование силикатного кирпича, а также в части использования в наименовании этого подпункта слова «конструктивные»; подпункт 2 пункта 16 в части указания на виды строительных материалов, применяемых при строительстве дома, – «кирпичный», «деревянный... или смешанного типа (первый этаж кирпичный, второй – деревянный)»; подпункт 23 пункта 16 в части указания на требование к материалам стен – «стены – кирпич, деревянный сруб (открытый или зашитый доской)», на применение для каменных и кирпичных зданий «бетонных монолитных перекрытий по металлическим балкам», в части запрета на использование силикатного кирпича, а также в части использования в наименовании этого подпункта слова «конструктивные».

Административный истец ссылается на противоречие оспариваемых нормативных положений, устанавливающих требования к градостроительным регламентам в границах зон территории исторического поселения (Р-2, Р-7), части 1 статьи 36, статье 37, части 2¹ статьи 38 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – ГрК РФ), статье 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) в части указания на сохранение усадебной застройки в том числе с разрывами, являющегося неопределенным, запрета на использование строительных материалов (включая бетон, железобетон, пенобетон, силикатный кирпич, не определяющих внешний облик застройки) при капитальном ремонте, реконструкции, новом строительстве объектов, не являющихся объектами культурного наследия или объектами ценной историко-культурной среды, а также в части указания на виды и глубину устройства фундаментов.

Полагает, что оспариваемые нормативные положения вводят неопределенные требования к типу застройки, не являющегося исторически сложившимся для данной территории, а также необоснованные избыточные требования к строительным материалам при строительстве новых объектов, видам и характеристикам фундаментов, не влияющих на объемно-пространственные и композиционно-силуэтные характеристики застройки, нарушают его права и законные интересы как субъекта предпринимательской деятельности, поскольку повлекли признание судом возведенных на одном из принадлежащих ему земельных участков четырех строений самовольными постройками, подлежащими сносу, а также выдачу Департаментом градостроительного развития Томской области уведомления о недопустимости

размещения объекта индивидуального жилищного строительства с указанными им конструктивными решениями планируемого к строительству объекта на другом принадлежащем ему земельном участке.

Административный ответчик Министерство культуры Российской Федерации (далее также – Минкультуры России) в письменных возражениях и заинтересованные лица Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) и Комитет по охране объектов культурного наследия Томской области в письменных отзывах на административный иск указали, что 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, в оспариваемой части соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

В судебном заседании представитель административного истца Лизунова Е.А., а также принимавший участие в судебном заседании путем использования системы веб-конференции представитель административного истца Грель Я.В. поддержали заявленные требования, просили их удовлетворить.

Представитель административного ответчика Минкультуры России Решетников Д.К. в судебном заседании поддержал позицию, изложенную в письменных возражениях, просил отказать в удовлетворении заявленных требований.

Представители Комитета по охране объектов культурного наследия Томской области Кустова М.П. и Перетягина Е.В., принимавшие участие в судебном заседании путем использования системы веб-конференции, полагали административный иск не подлежащим удовлетворению.

Представитель Минюста России Алтухов А.В. в судебном заседании поддержал позицию, изложенную в письменном отзыве, просил отказать в удовлетворении заявленных требований.

Выслушав объяснения представителей сторон и заинтересованных лиц, исследовав материалы дела, проверив оспариваемые положения нормативного правового акта на соответствие нормативным правовым актам большей юридической силы, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

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 названного закона предусмотрено, что перечень исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры Российской Федерации (далее также – 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 силу Положения о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденного 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 перечень исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры Российской Федерации, 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, 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 следующих документов: материалов историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований

территории населенного пункта (подпункт 3.1); проекта границ территории исторического поселения федерального значения (подпункт 3.2); проекта предмета охраны исторического поселения федерального значения (подпункт 3.3); проекта требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения (подпункт 3.4); историко-культурного опорного плана исторического поселения (подпункт 3.5); перечня исторически ценных градоформирующих объектов (подпункт 3.6).

Разработка документов, указанных в подпунктах 3.1–3.6 этого пункта, может осуществляться юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, а также государственными и муниципальными учреждениями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, в пределах полномочий указанных органов, установленных Законом об объектах культурного наследия.

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, в частности использования цветовых решений (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, включающим в себя среди прочего сохраняемый или возобновляемый исторический композиционно-пространственный тип застройки, минимальный размер интервалов в уличном фронте застройки, основные отделочные материалы, заполнение оконных и дверных проемов, козырьки, объемно-пространственные и композиционно-силуэтные характеристики, в том числе конфигурацию и уклон кровли, наличие мезонина, слуховых окон, эркеров и др. (подпункт 4.4); требования к

архитектурным решениям объектов капитального строительства и внешнему облику объектов индивидуального жилищного строительства (подпункт 4.5).

По результатам рассмотрения документов, перечисленных 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).

Совместным приказом Минкультуры России и Министерства регионального развития Российской Федерации от 29 июля 2010 г. № 418/339 «Об утверждении перечня исторических поселений» город Томск включен в Перечень исторических поселений (пункт 34). Данный приказ признан утратившим силу в связи с изданием Минкультуры России приказа от 4 апреля 2023 г. № 839 «Об утверждении перечня исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры Российской Федерации», которым город Томск Томской области включен в перечень исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры Российской Федерации.

Границы территории и предмет охраны исторического поселения федерального значения город Томск Томской области утверждены Приказом, согласно которому предметом охраны этого исторического поселения являются исторически ценные градоформирующие объекты, планировочная структура территории, включая ее элементы, объемно-пространственная структура, композиция и силуэт застройки (соотношение вертикальных и горизонтальных доминант и акцентов), соотношение между различными городскими пространствами (свободными, озелененными, застроенными), композиционно-видовые связи.

В целях особого регулирования градостроительной деятельности в историческом поселении федерального значения Приказом определены требования к градостроительным регламентам согласно приложению № 4 (текстовое описание) и приложению № 5 (графическое описание) к Приказу.

Работы по подготовке проектной документации по обоснованию проекта предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам исторического поселения федерального значения город Томск Томской области выполнены федеральным государственным унитарным предприятием «Центральные научно-реставрационные мастерские», корректировка разработанной проектной документации осуществлена в 2020–2023 гг. с учетом замечаний секции градостроительного регулирования в исторических поселениях Научно-методического совета по культурному наследию при Министерстве культуры Российской Федерации от 16 января 2020 г., 17 мая и 25 августа 2022 г.

В соответствии с требованиями 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, Минкультуры России разместило 6 апреля 2023 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 Томск Томской области», изложив в паспорте проекта информацию, относящуюся к его разработке, общественное обсуждение проведено 2–16 мая 2023 г., независимая антикоррупционная экспертиза – с 2 по 8 мая 2023 г.

Приказ зарегистрирован в Минюсте России 10 июля 2024 г., регистрационный номер 78795, размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 11 июля 2024 г.

Требования 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, при издании, введении в действие и опубликовании Приказа, утвердившего предмет охраны, границы территории и требования к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Томск Томской области, соблюдены.

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

Доводы административного истца о противоречии Приложения № 4 в оспариваемой части приведенным в административном исковом заявлении положениям нормативных правовых актов подлежат отклонению исходя из следующего.

Законом об объектах культурного наследия определено, 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).

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).

Градостроительная, хозяйственная и иная деятельность в историческом поселении в силу пункта 1 статьи 60 Закона об объектах культурного наследия должна осуществляться при условии обеспечения сохранности объектов культурного наследия, включенных в реестр, выявленных объектов культурного наследия, предмета охраны исторического поселения в соответствии с данным законом.

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 Законом об объектах культурного наследия, Градостроительным кодексом Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 60 Закона об объектах культурного наследия).

Согласно части 1 статьи 36 ГрК РФ градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства.

Предельные параметры разрешенного строительства или реконструкции объектов капитального строительства в составе градостроительного регламента, установленного применительно к территориальной зоне, расположенной в границах территории исторического поселения федерального или регионального значения, должны включать в себя требования к архитектурным решениям объектов капитального строительства (часть 2¹ статьи 38 ГрК РФ).

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

Подпунктом 3 пункта 3 статьи 60 Закона об объектах культурного наследия установлено, что 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.

Приказом в целях особого регулирования градостроительной деятельности в историческом поселении федерального значения город Томск Томской области определены требования к градостроительным регламентам, которые предусматривают предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Научно-проектная документация, обосновывающая издание проекта Приказа, выполнена в рамках комплекса мероприятий по сохранению и развитию исторического поселения, направлена на максимальное сохранение показателей ценности городской среды города Томска в процессе его развития, а также сохранение его планировочной структуры и исторической среды.

Из раздела III «Итоговая часть» «Книга 2. Описание особого регулирования градостроительной деятельности в границах территории исторического поселения федерального значения» указанной документации следует, что для территории исторического поселения устанавливается правовой режим использования земель, предусматривающий в числе прочего: осуществление нового строительства с использованием только традиционных основных отделочных, конструктивных (основных строительных) материалов (дерево, кирпич), за исключением случаев, предусмотренных градостроительным регламентом; сохранение принципа деления территории на домовладения и кварталы; запрет применения железобетонных, бетонных конструкций при новом строительстве, капитальном ремонте, реконструкции, реставрации, регенерации, воссоздании объектов капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных градостроительным регламентом.

В таблице 2.1 названного раздела приведен перечень зон с особыми требованиями к градостроительным регламентам (Р-0 – Р-12, ЗОЛ), из них:

- зона Р-2 – традиционная деревянная малоэтажная застройка, сложилась в конце XIX – начале XX века, представлена в основном одноэтажными, двухэтажными деревянными жилыми домами – доходными домами; районы Заозерье, Пески, Болото, Кирпичи, Воскресенская гора, Белозерье, Уржатка, Юрточная гора, Мухин бугор, Татарская слобода;

- зона Р-7 – территории среднеэтажной и многоэтажной застройки XX – начала XXI века, требующие мероприятий по адаптации к исторической среде; застройка данных территорий представлена в основном среднеэтажными (до 8 этажей) жилыми зданиями с точечными включениями 9–10 этажных жилых зданий; дисгармоничность объектов по отношению к исторической среде связана как с архитектурным обликом объекта (стиль, материал, цветовое

решение), так и высотными параметрами и расположением относительно исторической застройки; в данную категорию включены и участки смешанной застройки.

Из Приложения 1 указанного раздела следует, что при новом строительстве на территории исторического поселения город Томск необходимо следовать подтвержденным историко-архивным исследованием (заключением проведенного визуального анализа территории) образцам типовых архитектурных и объемно-пространственных решений объектов капитального строительства (таблица 1), разработанным с учетом типологического своеобразия жилой застройки каждого исторического района:

- Воскресенская гора, Уржатка, Болото, Пески, Заозерье;
- Кирпичи, Юрточная гора, Заисточье, Татарская слобода;
- Мухин бугор, Нижняя Елань, Верхняя Елань, Новая деревня.

Пунктом 1 Приложения № 4 для территории исторического поселения федерального значения город Томск Томской области установлен правовой режим использования земель, предусматривающий в числе прочего: сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и предмета охраны исторического поселения; сохранение исторических линий застройки; соответствие вновь возводимых в границах территории исторического поселения зданий и сооружений историко-градостроительной среде исторического поселения с учетом традиционных архитектурных форм, метрических и пропорциональных параметров элементов фасада; исключение при строительстве и реконструкции объектов капитального строительства негативного воздействия на визуальное восприятие объектов культурного наследия, исторически ценных градоформирующих объектов и сложившееся архитектурное окружение.

Пункты 11, 16 Приложения № 4, определяющие требования к градостроительным регламентам в границах зон территорий с традиционной деревянной малоэтажной застройкой (Р-2), среднеэтажной и многоэтажной застройки XX – начала XXI века, требующих мероприятий по адаптации к исторической среде (Р-7), предусматривают в оспариваемой части требования к ограничению использования земельных участков и объектов капитального строительства, к предельным параметрам, основным отделочным и конструктивным материалам, с учетом требований к сохранению планировочной структуры исторического поселения, размерам и пропорциям зданий и сооружений, использованию отдельных строительных материалов, цветовому решению, что, вопреки доводам административного истца, не противоречит положениям части 1 статьи 36, статье 37, части 2¹ статьи 38 ГрК РФ, статьи 60 Закона об объектах культурного наследия.

При этом требование к сохранению усадебной застройки с разрывами согласуется с подпунктом 4.4.2 пункта 4 Порядка, согласно которому общие принципы установления требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения включают в себя требования к предельным параметрам земельных участков,

объектов капитального строительства и регламентных участков в составе территориальной зоны, в том числе сохраняемый или возобновляемый исторический композиционно-пространственный тип застройки и минимальный размер интервалов в уличном фронте застройки, и направлено на предусмотренное научно-проектной документацией, положенной в обоснование издания Приказа, сохранение принципа деления территории исторического поселения на домовладения и кварталы.

Согласно определению, приведенному в пункте 3.2.9 национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 56891.4–2016 «Сохранение объектов культурного наследия. Термины и определения. Часть 4. Исторические территории и историко-культурные ландшафты», утвержденного приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 10 марта 2016 г. № 137-ст, усадебный ансамбль – исторически сложившийся комплекс жилых, хозяйственных и других построек, а также садово-парковые насаждения, составляющие единое архитектурное целое.

Свод правил «Планировка и застройка территорий малоэтажного жилищного строительства», принятый постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 30 декабря 1999 г. № 94, определяет усадебный жилой дом как многоквартирный дом с приквартирным участком, постройками, для подсобного хозяйства.

Таким образом, правовая неопределенность при использовании в подпункте 5 пункта 11 Приложения № 4 понятия усадебной застройки отсутствует.

Кроме того, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации отсутствие легальной дефиниции того или иного понятия само по себе не может рассматриваться как вносящее в правовое регулирование неопределенность, не позволяющую субъектам соответствующих правоотношений и правоприменительным органам осознавать и единообразно применять правила поведения, установленные нормами, в которых данное понятие используется (постановление от 8 декабря 2017 г. № 39-П). Требование определенности правового регулирования, обязывающее законодателя формулировать правовые предписания с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину (объединению граждан) соотносить с ними свое поведение – как запрещенное, так и дозволенное, – вовсе не исключает использование оценочных или общепринятых понятий: законодатель не лишен возможности прибегать к ним, если значение таких понятий доступно для восприятия и уяснения субъектами соответствующих правоотношений либо непосредственно из содержания конкретного нормативного положения или из системы находящихся в очевидной взаимосвязи положений, либо посредством выявления более сложной взаимосвязи правовых предписаний, в частности с помощью даваемых судами разъяснений по вопросам их применения (постановления от 14 апреля 2008 г. № 7-П, от 5 марта 2013 г. № 5-П, от 8 апреля 2014 г. № 10-П и др.).

Содержание оспариваемых положений нормативного правового акта является определенным, ясным, вопреки доводам административного истца правовой неопределенности, противоречий между подпунктами 7, 24 и 25 пункта 11 Приложения № 4 с учетом конкретных требований к предельным параметрам объектов капитального строительства, расположенных в границах зоны территорий с традиционной деревянной малоэтажной застройкой, не имеется. Равно как не имеется правовой неопределенности и противоречий между подпунктами 22, 23 пункта 16 приложения № 4, предусматривающими требования к предельным параметрам объектов капитального строительства, расположенных в границах зоны территорий (Р-7), в которую включены и участки смешанной застройки.

Требование об оспаривании Приказа, как следует из содержания административного искового заявления и представленных документов, обусловлено признанием вступившим в законную силу решением суда возведенных на одном из принадлежащих административному истцу земельных участков четырех строений самовольными постройками, подлежащими сносу, а также выдачей Департаментом градостроительного развития Томской области уведомления о недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства с указанными административным истцом конструктивными решениями на другом принадлежащем ему земельном участке.

Вместе с тем указанные судебный акт и уведомление основаны на постановлении Администрации Томской области от 14 июня 2012 г. № 226а «Об утверждении границ зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории г. Томска, режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон охраны», согласно которому на эти земельные участки административного истца накладываются ограничения, связанные с их расположением в границах территории выявленного объекта культурного наследия – достопримечательного места «Воскресенская гора и Белозерье», кон. XIX – нач. XX вв. (зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности ЗРФ 1-2), режимы использования которой установлены названным постановлением.

Таким образом, поскольку Приказ принят полномочным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением установленного порядка принятия, государственной регистрации и опубликования, оспариваемые положения приложения № 4 к Приказу не противоречат нормативным правовым актам большей юридической силы и не нарушают прав и законных интересов административного истца в указанных им аспектах, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении заявленных требований следует отказать.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Фещенко Дмитрия Павловича о признании частично недействующими подпунктов 5, 7, 24, 25 пункта 11, подпунктов 22, 23 пункта 16 приложения № 4 к приказу Министерства культуры Российской Федерации от 4 июня 2024 г. № 1055 «Об утверждении предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Томск Томской 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.А. Бугаков