



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ26-184

## Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

21 мая 2026 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации Корнелюк Е.С.  
при секретаре Лапшове Н.Е.  
с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Лукиной Ларисы Викторовны об оспаривании строки 868 таблицы раздела I приложения № 2, приложений № 3 и 5 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) и приложению № 5 (графическое описание) к Приказу.

В таблице раздела I приложения № 2 к Приказу перечислены исторически ценные градоформирующие объекты, отнесённые к предмету охраны исторического поселения федерального значения город Томск Томской области.

В качестве исторически ценных градоформирующих объектов в строке 868 таблицы раздела I приложения № 2 к Приказу указан деревянный двухэтажный дом, расположенный по адресу: г. [REDACTED].

Лукина Л.В. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими строки 868 таблицы раздела I приложения № 2 к Приказу, а также приложений № 3 и 5 к Приказу в той части, в которой они отражают в графических описаниях наличие исторически ценного градоформирующего объекта по адресу: г. [REDACTED].

В обоснование своего требования административный истец указала, что ей на праве общей долевой собственности принадлежит двухэтажный жилой дом, расположенный по адресу: г. [REDACTED], который согласно приложению № 5 к Приказу входит в границы исторического поселения федерального значения город Томск Томской области и отнесён к зоне Р-3 (территории со смешанной традиционной, преимущественно деревянной двухэтажной застройкой, сложившейся в начале XX в. (характерна для районов Елани). Полагает, что спорный объект не может рассматриваться как исторически ценный градоформирующий объект, поскольку не обладает самостоятельной историко-градостроительной ценностью и не участвует в формировании исторически ценной застройки. Ссылается на нарушение пункта 4 статьи 59 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), так как в отношении спорного объекта не проводились исследования, необходимые для определения статуса объекта в качестве исторически ценного градоформирующего. В связи с этим названный объект включён в перечень исторически ценных градоформирующих объектов произвольно. По мнению административного истца, оспариваемый в части Приказ ограничивает её права собственника, определяя невозможность реализации в отношении принадлежащего ей объекта иных правомочий собственника кроме как реконструкцию.

Административный ответчик – Министерство культуры Российской Федерации (далее также – Минкультуры России) в письменных возражениях и заинтересованные лица – Министерство юстиции Российской Федерации (далее также – 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.

Представитель административного истца Мережкин С.А., принимавшая участие в судебном заседании посредством использования системы видеоконференц-связи через Томский областной суд, поддержала заявленное требование, просила его удовлетворить.

Представитель административного ответчика Минкультуры России Осипенко А.А. в судебном заседании поддержала позицию, изложенную в письменных возражениях, просила отказать в удовлетворении заявленного требования.

Председатель Комитета по охране объектов культурного наследия Томской области Перетягина Е.В., принимавшая участие в судебном заседании с помощью использования системы веб-конференции, полагала, что административный иск не подлежит удовлетворению по основаниям, изложенным в представленных возражениях на административный иск.

Минюст России своих представителей в судебное заседание, о котором извещён надлежащим образом, не направил. Ходатайствовал о рассмотрении дела в отсутствие представителей.

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.

Закон об объектах культурного наследия, как следует из его преамбулы, регулирует отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и направлен 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 соответствии с Положением о Министерстве культуры Российской Федерации, утверждённым 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 населённого пункта в перечень исторических поселений федерального значения, утверждения его предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в установленных границах регулируется Порядком включения населённого пункта в перечень исторических поселений федерального значения, утверждения его предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в указанных границах, утверждённым 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, включённых 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 населённого 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, перечисленных 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 в том числе: общие положения об особом регулировании градостроительной деятельности в историческом поселении федерального значения (подпункт 4.1); требования к видам разрешённого использования земельных участков применительно к территории исторического поселения федерального значения, в которых указываются виды разрешённого использования земельных участков, необходимые для сохранения исторического поселения для включения в состав разрешённых видов использования, а также виды разрешённого использования земельных участков, которые не могут быть включены в перечень разрешённых видов использования в градостроительном регламенте территориальной зоны, расположенной в границах территории исторического поселения федерального значения (подпункт 4.2 Порядка).

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 населённого 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 населённого пункта в указанный перечень (пункт 6 Порядка).

На основании совместного приказа Минкультуры России и Министерства регионального развития Российской Федерации от 29 июля 2010 г. № 418/339 «Об утверждении перечня исторических поселений» город Томск включён 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 включён 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 её элементы, объёмно-пространственная структура, композиция и силуэт застройки (соотношение вертикальных и горизонтальных доминант и акцентов), соотношение между различными городскими пространствами (свободными, озеленёнными, застроенными), композиционно-видовые связи.

В целях особого регулирования градостроительной деятельности в историческом поселении федерального значения Приказом определены требования к градостроительным регламентам, которые предусматривают предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции объектов

капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, с учётом 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.

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 учётом 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, утверждённых 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» ([www.regulation.gov.ru](http://www.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, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 11 июля 2024 г.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа, закрепившего границы территории исторического поселения федерального значения город Томск Томской области (текстовое и графическое описание); предмет охраны исторического поселения федерального значения город Томск Томской области (текстовое и графическое описание); требования к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Томск Томской области (текстовое и графическое описание), 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, утверждённых 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. Кроме того, полномочия Минкультуры России по изданию данного акта, а также обстоятельства, связанные с порядком его принятия, установлены вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 27 января 2026 г. № АКПИ25-944.

Доводы административного истца о несоответствии, по её мнению, Приказа в оспариваемой части статье 59 Закона об объектах культурного наследия подлежат отклонению по следующим основаниям.

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

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 объединённые в том числе масштабом, объёмом, структурой, стилем, конструктивными материалами, цветовым решением и декоративными элементами; планировочную структуру, включая её элементы; объёмно-пространственную структуру; композицию и силуэт застройки – соотношение вертикальных и горизонтальных доминант и акцентов; соотношение между различными городскими пространствами (свободными, застроенными, озеленёнными); композиционно-видовые связи (панорамы), соотношение природного и созданного человеком окружения (пункты 2, 3 статьи 59 поименованного закона).

Согласно пункту 4 статьи 59 Закона об объектах культурного наследия объекты культурного наследия, включённые в реестр, выявленные объекты культурного наследия, объекты, составляющие предмет охраны исторического поселения, как сохранившиеся, так и утраченные, границы зон охраны объектов культурного наследия, границы территорий объектов культурного наследия, границы территории исторического поселения, точки (сектора) основных видовых раскрытий композиционно-видовых связей (панорам), составляющих предмет охраны исторического поселения, отображаются в историко-культурном опорном плане исторического поселения, составляемом на основе историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований.

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

В целях обеспечения сохранности объектов культурного наследия, включённых 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 (далее – ГрК РФ) и законодательством субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 60 Закона об объектах культурного наследия).

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

Особое регулирование градостроительной деятельности в историческом поселении согласно статье 60 Закона об объектах культурного наследия осуществляется органами местного самоуправления, а в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения органами государственной власти субъектов Российской Федерации – городах федерального значения и включает в себя в том числе разработку градостроительных регламентов, предусматривающих предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, с учётом 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, включённых в реестр, выявленных объектов культурного наследия, предмета охраны исторического поселения; обеспечение согласования в соответствии с данным законом проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, подготовленных применительно к территориям исторических поселений федерального значения и территориям исторических поселений регионального значения соответственно с федеральным органом охраны объектов культурного наследия, региональным органом охраны объектов культурного наследия в соответствии с ГрК РФ в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (подпункты 3,4 пункта 3, пункт 4 статьи 60 Закона об объектах культурного наследия).

Научно-проектная документация, положенная в обоснование издания 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 на сохранение его планировочной структуры и исторической среды.

Согласно историко-культурному опорному плану исторического поселения, представленному в составе названной научно-проектной документации, деревянный двухэтажный дом, находящийся по адресу: [REDACTED], [REDACTED], отображён на плане под номером 1402 и расположен в историческом районе «Воскресенская гора», который отнесён к ценным элементам исторической планировки.

Из раздела III «Итоговая часть» «Книга 1. Проект границ территории исторического поселения федерального значения. Проект предмета охраны исторического поселения федерального значения» указанной документации следует, что охране подлежат в том числе исторически ценные градоформирующие объекты, датированные XIX – началом XX в., – здания и сооружения (каменные и деревянные).

Двухэтажная традиционная деревянная, смешанная и каменная застройка определена в качестве сохраняемого или возобновляемого исторического композиционно-пространственного типа застройки.

Исторически ценный градоформирующий объект – деревянный двухэтажный дом административного истца обоснованно отнесён к зоне Р-3 «Территории со смешанной традиционной, преимущественно деревянной двухэтажной застройкой, сложившейся в начале XX в. (характерна для районов Елани)» и соответствующе отражён в графическом описании требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Томск Томской области (приложение № 5 к Приказу).

С учётом сохранения баланса публичных и частных интересов разделом II приложения № 4 к Приказу, устанавливающим требования к исторически ценным градоформирующим объектам, отнесённым к зонам Р-2 и Р-3, для существующих исторически ценных градоформирующих объектов малоэтажной застройки (1–2 этажа) разрешается реконструкция с увеличением процента застройки вглубь участка (увеличение объёма здания за счёт пристройки не более чем на половину исходного размера (длины) с обязательным сохранением высотных отметок и угла наклона крыши) в пределах установленного показателя максимального процента застройки земельного участка при сохранении чёткой соподчинённости пристраиваемых объёмов к основному по масштабу и высоте в коньке, воспринимающихся как дворовые (хозяйственные) пристройки, пристройки входов, сеней, веранд в исторической застройке и (или) при заведении пристройки под одну крышу с реконструируемым объёмом, а также при обязательном использовании традиционных, характерных для реконструируемого объекта, основных строительных и отделочных материалов.

Утверждение административного истца о том, что рассматриваемый по данному административному делу жилой дом не представляет собой никакой исторической и культурной ценности, не может свидетельствовать о незаконности оспоренного правового положения, поскольку этот дом отнесён к

числу объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения федерального значения город Томск, как исторически ценный градоформирующий объект, который наряду с прочими зданиями и сооружениями формирует историческую застройку города и объединён с ними масштабом, объёмом, структурой, стилем, конструктивными материалами, цветовым решением и декоративными элементами.

Ошибочными являются и доводы административного истца о том, что не подлежат включению в качестве исторически ценных градоформирующих объектов объекты, признанные аварийными или фактически таковыми являющиеся, так как Закон об объектах культурного наследия закрепляет гарантии сохранности объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации. Государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) является одной из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (преамбула Закона об объектах культурного наследия).

Вопреки доводам административного истца в жилищном и градостроительном законодательстве и законодательстве об охране объектов культурного наследия запрет на отнесение объектов капитального строительства, имеющих высокий процент физического износа, к исторически ценным градоформирующим объектам отсутствует.

Включение спорного объекта в перечень исторически ценных градоформирующих объектов не ограничивает право собственности административного истца, поскольку согласно статье 210 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник несёт бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в определении от 2 ноября 2006 г. № 444-О к издержкам по содержанию имущества в контексте статьи 210 Гражданского кодекса Российской Федерации отнесены расходы по поддержанию имущества в надлежащем состоянии (капитальный и текущий ремонт, страхование, регистрация, охрана и т.д.) и выполнения других требований, исходящих от уполномоченных законом органов государства и местного самоуправления (по техническому, санитарному осмотру и т.п.).

Требование об оспаривании Приказа, как это следует из содержания административного искового заявления и представленных документов, обусловлено невозможностью сноса дома, расположенного по адресу: г. [REDACTED], [REDACTED], и не может служить основанием для признания решения полномочного федерального органа исполнительной власти о включении объекта в перечень исторически ценных градоформирующих объектов недействующим.

С учетом того, что Приказ принят полномочным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением установленного порядка принятия, государственной регистрации и опубликования, оспариваемые положения приложений 2, 3 и 5 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 заявленного требования следует отказать.

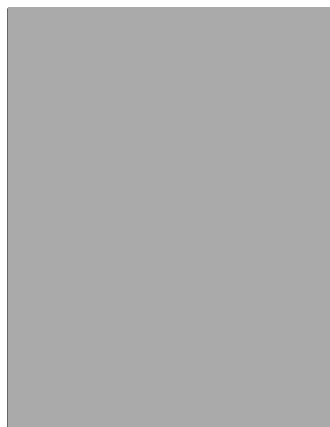
Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

**решил:**

в удовлетворении административного искового заявления Лукиной Ларисы Викторовны об оспаривании строки 868 таблицы раздела I приложения № 2, приложений № 3 и 5 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 коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации



Е.С. Корнелюк