



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ26-108

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

23 июня 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Александрова В.Н.,
Зинченко И.Н.

при секретаре

Нестеровой Д.Г.

с участием прокурора

Слободина С.А.

рассмотрела 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»

по апелляционной жалобе Фещенко Д.П. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2026 г. по делу № АКПИ25-986, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения административного истца Фещенко Д.П. и его представителя – Лизуновой Е.А., поддержавших апелляционную жалобу, представителя Министерства культуры Российской Федерации Решетникова Д.К., возражавшего против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство культуры Российской Федерации (далее также – Минкультуры России) приказом 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) утвердило: 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.

Приказ прошёл независимую антикоррупционную экспертизу в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) с 2 по 8 мая 2023 г., по результатам проведения которой зарегистрирован в Минюсте России 10 июля 2024 г., регистрационный номер 78795, и размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 11 июля 2024 г.

Согласно пункту 11 приложения № 4 к Приказу, определяющему требования к градостроительным регламентам в границах зоны территорий с традиционной деревянной малоэтажной застройкой (Р-2), в части требований к видам разрешённого использования установлены ограничения изменения типа застройки, запрещено изменение характеристик существующей застройки, за исключением приведения застройки в соответствие с исторической, изменение сложившихся характерных типов застройки и разрешено в числе прочего сохранение усадебной застройки с разрывами, в соответствии со сложившимся композиционно-пространственным типом усадебной застройки с сохранением ритма застройки (подпункт 5); в части требований к предельным параметрам предусмотрено, что сохраняемый или возобновляемый исторический композиционно-пространственный тип застройки – одно-двухэтажная традиционная деревянная, смешанная и каменная застройка (подпункт 7); к объёмно-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 отнесены: 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 24); требования к основным отделочным и конструктивным

материалам, заполнению оконных и дверных проёмов, козырькам в числе прочего содержат 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 – незаглублённые, мелкозаглублённые (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). Запрещено, в частности, новое строительство кирпичных и каменных зданий, а также зданий из современных конструктивных материалов, включая бетон, железобетон, пенобетон, использование силикатного кирпича, профилированных металлических листов, металлочерепицы (подпункт 25).

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), установленные пунктом 16 приложения № 4 к Приказу, к объёмно-пространственным и композиционно-силуэтным характеристикам, в том числе углу наклона кровли, мезонину, мансарде, слуховым окнам, эркерам, балконам, фронтонам, аттикам и подобному, относят: 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 (подпункт 22).

Названным пунктом установлены также требования к основным отделочным и конструктивным материалам, заполнению оконных и дверных проёмов, козырькам, которыми в числе прочего предусмотрено 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), а также предусмотрено применение для каменных и кирпичных зданий бетонных монолитных перекрытий по металлическим балкам, за исключением случаев, когда элементы несущих конструкций включены в состав предмета охраны, и запрещается в том числе обшивка стен мезонинов кровельными материалами, использование силикатного кирпича (подпункт 23).

Фещенко Д.П. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании частично недействующими предписаний приложения № 4 к Приказу, в частности подпункта 5 пункта 11 в части слов «сохранение усадебной застройки с разрывами», «сохранение усадебной застройки»; подпункта 7 пункта 11 в части слов «деревянная», «смешанная», «каменная»; подпункта 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»; подпункта 25 пункта 11 в части указания на требование к материалам стен – «стены – деревянный сруб (открытый или зашитый доской), кирпич», к фундаментам – «фундаменты – незаглублённые, мелкозаглублённые (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»; подпункта 22 пункта 16 в части указания на виды строительных материалов, применяемых при строительстве дома, – «кирпичный», «деревянный... или смешанного типа (первый этаж кирпичный, второй – деревянный)»; подпункта 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».

В обоснование административного иска ссылался на то, что установленные оспариваемыми положениями требования к градостроительным регламентам в границах зон территории исторического поселения (Р-2, Р-7) в части указания на сохранение усадебной застройки в том числе с разрывами, 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 противоречат 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), вводят неопределённые и необоснованные требования к типу застройки, не являющемуся исторически сложившимся для данной территории, к строительным материалам при строительстве новых объектов, видам и характеристикам фундаментов, не влияющим на объёмно-пространственные и

композиционно-силуэтные характеристики застройки, и нарушают его права и законные интересы как субъекта предпринимательской деятельности.

Административный ответчик Минкультуры России, заинтересованные лица – Комитет по охране объектов культурного наследия Томской области, Минюст России возражали против удовлетворения административного иска, указав, 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, прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2026 г. в удовлетворении административного искового заявления Фещенко Д.П. отказано.

Не согласившись с таким решением, административный истец в апелляционной жалобе просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Считает, что выводы суда, изложенные в решении, не мотивированы и не соответствуют обстоятельствам дела и требованиям законодательства Российской Федерации, суд первой инстанции при разрешении данного дела неправильно определил обстоятельства, имеющие значение для дела, неверно истолковал и применил нормы материального права и нарушил нормы процессуального права, не дал надлежащей оценки всем доводам административного истца, изложенным в административном иске, не принял во внимание и не отразил в решении позицию административного ответчика, выраженную в ходе рассмотрения данного дела.

Фещенко Д.П. указал, что изложенные в решении выводы суда о допустимости ограничений в части конструктивных материалов и характеристик фундамента не соответствуют правовому регулированию, установленному частью 2¹ статьи 38, частями 10¹, 10², 11², 13 статьи 51, частями 8, 9 статьи 51¹ ГрК РФ, частями 9-13 статьи 60 Закона об объектах культурного наследия, сделаны без исследования материалов по обоснованию границ и предмета охраны исторического поселения федерального значения город Томск Томской области. По его мнению, требование по применению строительных материалов конкретного вида в качестве основных строительных материалов при капитальном ремонте, реконструкции и новом строительстве объектов капитального строительства, не являющихся объектами культурного наследия или объектами ценной историко-культурной среды, противоречит требованиям действующего законодательства. Оспариваемые предписания Приказа являются неясными и неопределёнными, влекут неоднозначное их толкование в правоприменительной практике, противоречат целям охраны историко-культурной среды и общим принципам установления требований к градостроительным регламентам и ограничивают права и законные интересы административного истца как индивидуального предпринимателя.

Минкультуры России, Комитет по охране объектов культурного наследия Томской области в письменных возражениях не согласились с доводами

апелляционной жалобы, полагая решение суда первой инстанции законным и обоснованным, вынесенным с учётом правовых норм и обстоятельств, имеющих значение для дела.

Минюст России в отзыве на апелляционную жалобу поддержал правовую позицию по данному делу, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу административного истца в отсутствие представителя министерства.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены решения суда не находит.

Законом об объектах культурного наследия, регулирующим отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, закреплено, что 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. 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 названным федеральным 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 указанным федеральным законом, Градостроительным кодексом Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации (преамбула, пункты 1, 2 статьи 60 Закона об объектах культурного наследия).

Согласно подпункту 31 пункта 1 статьи 9, пункту 6 статьи 59 Закона об объектах культурного наследия 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.

Названные функции согласно пункту 1, подпунктам 5.2, 5.3.21 пункта 5 Положения о Министерстве культуры Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590, осуществляет Минкультуры России.

В соответствии с пунктом 1 статьи 59 Закона об объектах культурного наследия историческим поселением в целях данного закона являются 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.

Приказом Минкультуры России и Министерства регионального развития Российской Федерации от 29 июля 2010 г. № 418/339 «Об утверждении перечня исторических поселений» город Томск Томской области включён в названный перечень. Приказом Минкультуры России от 4 апреля 2023 г. № 839 «Об утверждении перечня исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры Российской Федерации» город Томск Томской области включён в перечень исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры Российской Федерации, приказ от 29 июля 2010 г. № 418/339 признан утратившим силу.

Оспариваемым в части Приказом определены границы территории и предмет охраны исторического поселения федерального значения город Томск Томской области, а также требования к градостроительным регламентам.

Согласно Приказу предметом охраны данного 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. Требования к градостроительным регламентам 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.

Разрешая данное дело, суд первой инстанции сделал обоснованный вывод о том, что Приказ принят уполномоченным федеральным органом исполнительной власти – Минкультуры России – в соответствии с приведёнными требованиями Закона об объектах культурного наследия с соблюдением Порядка включения населённого пункта в перечень исторических поселений и утверждения его предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в указанных границах, утверждённого приказом Минкультуры России от 12 июля 2016 г. № 1604, на основании разработанной федеральным государственным унитарным предприятием «Центральные научно-реставрационные проектные мастерские» научно-проектной документации 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., от 17 мая и 25 августа 2022 г., оснований сомневаться в достоверности которой у Минкультуры России не имелось.

При издании Приказа, как верно указано в обжалуемом решении, были соблюдены требования 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, Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 73 «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.

Проект Приказа был размещён Минкультуры России на официальном сайте (regulation.gov.ru) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» 6 апреля 2023 г. с информацией о публичном его обсуждении с 2 по 16 мая 2023 г. и о проведении независимой антикоррупционной экспертизы с 2 по 8 мая 2023 г., по результатам которых Приказ в установленном порядке был зарегистрирован в Минюсте России и опубликован для всеобщего сведения.

С учётом изложенного суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что Приказ принят полномочным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения его в действие.

В силу части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов, форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты, процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта, правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его часть нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

При этом в силу части 7 названной статьи суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет эти обстоятельства в полном объёме.

Из содержания обжалуемого решения видно, что по настоящему административному делу указанные требования процессуального закона судом первой инстанции были выполнены.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции пришёл к обоснованному выводу о том, что Приказ в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает и не ограничивает прав административного истца в упоминаемых им аспектах.

Доводы административного истца, повторённые им в апелляционной жалобе, о противоречии оспариваемых предписаний требованиям Закона об объектах культурного наследия и Градостроительного кодекса Российской Федерации, нарушении ими его прав на осуществление предпринимательской деятельности на находящихся в его собственности земельных участках были предметом оценки суда при рассмотрении данного дела и правомерно отклонены.

В соответствии со статьёй 59 Закона об объектах культурного наследия территорией исторического поселения является территория в границах соответствующего населённого пункта. Границы территории исторического поселения могут не совпадать с границами населённого пункта. Требования к определению границ территории исторического поселения устанавливаются Правительством Российской Федерации (пункт 8).

Статья 60 Закона об объектах культурного наследия, регулирующая градостроительную, хозяйственную и иную деятельность в историческом поселении, закрепляет, что 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 названным федеральным законом (пункт 1). Особое регулирование градостроительной деятельности в историческом поселении осуществляется органами местного самоуправления и включает 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 (подпункт 3 пункта 3).

Приказом, как видно из его содержания, определены требования к градостроительным регламентам, которые в оспариваемых предписаниях предусматривают предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, что

соотносится с приведёнными положениями статьи 60 Закона об объектах культурного наследия.

На основании 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 (часть 1). Применительно к территориям исторических поселений, достопримечательных мест, зонам с особыми условиями использования территорий градостроительные регламенты устанавливаются в соответствии с Законом об объектах культурного наследия (часть 5).

В силу части 2¹ статьи 38 названного кодекса предельные параметры разрешённого 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. Требования к архитектурным решениям объектов капитального строительства могут включать в себя требования к цветовому решению внешнего облика объекта капитального строительства, к строительным материалам, определяющим внешний облик объекта капитального строительства, требования к объёмно-пространственным, архитектурно-стилистическим и иным характеристикам объекта капитального строительства, влияющим на его внешний облик и (или) на композицию и силуэт застройки исторического поселения.

Исходя из названных норм законодательства, суд первой инстанции с учётом исследованной им научно-проектной документации, обосновывающей издание проекта Приказа, пришёл к правильному выводу о том, что оспариваемые положения пунктов 11, 16 приложения № 4 к Приказу, определяющие требования к градостроительным регламентам в границах зон территорий с традиционной деревянной малоэтажной застройкой (Р-2), среднеэтажной и многоэтажной застройки XX – начала XXI века, требующие мероприятий по адаптации к исторической среде (Р-7) и предусматривающие в оспариваемой части требования к ограничению использования земельных участков и объектов капитального строительства, к предельным параметрам, основным отделочным и конструктивным материалам с учётом требований к сохранению планировочной структуры исторического поселения, размерам и пропорциям зданий и сооружений, использованию отдельных строительных материалов, цветовому решению, не являются произвольными, установлены Минкультуры России в рамках имеющейся компетенции в соответствии с нормами действующего законодательства, согласуются с Порядком включения населённого пункта в перечень исторических поселений и утверждения его предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в указанных границах, утверждённым приказом Минкультуры России от 12 июля 2016 г. № 1604, определяющим в пункте 4 общие принципы установления требований к градостроительным регламентам в границах

территории исторического поселения федерального значения, и не входят в противоречие с частью 1 статьи 36, статьёй 37, частью 2¹ статьи 38, частями 10¹, 10², 11², 13 статьи 51, частями 8, 9 статьи 51¹ ГрК РФ, статьёй 60 Закона об объектах культурного наследия, на чём ошибочно настаивает административный истец и в апелляционной жалобе.

Суд правомерно не согласился с доводом административного истца, повторённым им в апелляционной жалобе, о правовой неопределённости понятия усадебной застройки ввиду отсутствия его нормативного определения. Принимая во внимание положения пункта 2.3.9 национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 56891.4–2016 «Сохранение объектов культурного наследия. Термины и определения. Часть 4. Исторические территории и историко-культурные ландшафты», утверждённого приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 10 марта 2016 г. № 137-ст, раскрывающие понятие «усадебный ансамбль», под которым понимается исторически сложившийся комплекс жилых, хозяйственных и других построек, а также садово-парковые насаждения, составляющие единое архитектурное целое, а также 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, определяющий усадебный жилой дом как многоквартирный дом с приквартирным участком, постройками для подсобного хозяйства, суд верно указал в решении, что какая-либо правовая неопределённость названного понятия при применении положений подпункта 5 пункта 11 приложения № 4 к Приказу отсутствует.

Не имелось у суда оснований и для вывода о правовой неопределённости и противоречии между подпунктами 7, 24 и 25 пункта 11 и подпунктами 22, 23 пункта 16 приложения № 4 к Приказу, на что также указывает Фещенко Д.П. в апелляционной жалобе, поскольку оспариваемые положения с учётом установленных в них конкретных требований к предельным параметрам объектов капитального строительства, расположенных в границах зоны территорий с традиционной деревянной малоэтажной застройкой (Р-2) и территорий среднеэтажной и многоэтажной застройки (Р-7), отвечают критериям ясности и недвусмысленности. Данных о том, что в правоприменительной практике отсутствует единообразие в их понимании, не имеется.

Довод апелляционной жалобы об отсутствии оснований для установления требований к основным материалам, не участвующим в определении внешнего облика объекта капитального строительства, не являющегося ценным градоформирующим объектом или объектом культурного наследия, чему судом, по его мнению, не дано оценки в обжалуемом решении, является ошибочным и опровергается материалами дела, в частности научно-исследовательскими работами по разработке и утверждению проекта предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам исторического поселения федерального значения город Томск Томской области,

исследованными судом и приведёнными в решении в обоснование выводов о правомерности оспариваемых положений Приказа.

Как верно указано судом, в разделе III «Итоговая часть» «Книга 2. Описание особого регулирования градостроительной деятельности в границах территории исторического поселения федерального значения» названной документации зона Р-2 и зона Р-7 включены в перечень зон с особыми требованиями к градостроительным регламентам, которые предусматривают 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.

Установленные требования, в том числе о применении конкретных строительных материалов (дерево, кирпич) при осуществлении строительства, направлены на сохранение исторической планировки, пространственной структуры, своеобразия архитектурного облика исторической застройки исторического поселения, на соблюдение общего масштабного соответствия новых зданий и сооружений особенностям исторической ценной среды, на устранение диссонансов, нарушающих восприятие поселения.

Оспариваемые положения Приказа не противоречат механизму правового регулирования, установленному Законом об объектах культурного наследия и Градостроительным кодексом Российской Федерации, как ошибочно указано административным истцом в апелляционной жалобе. Отсутствие в названных законодательных актах правовых норм, предусматривающих характеристики основных конструктивных материалов, подземной части и внешнего облика объекта капитального строительства, не свидетельствует о незаконности оспариваемых предписаний Приказа, поскольку приведённые выше положения действующего законодательства, регулирующего рассматриваемые отношения, не исключают возможности установления ограничений использования тех или иных строительных материалов и конструктивных элементов специальными нормативными актами.

Частью 3 статьи 44 Конституции Российской Федерации закреплено, что каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Предусмотренные Приказом в оспариваемой части требования к ограничению использования земельных участков и объектов капитального строительства, к предельным параметрам, основным отделочным и конструктивным материалам установлены в целях защиты конституционно значимых ценностей и обеспечения сохранности исторического поселения в его исторической среде на сопряжённой с ним территории и не затрагивают существо конституционных гарантий защиты прав, установленных статьями 17, 35, 40 Конституции Российской Федерации.

Установив, что Приказ в оспариваемой части не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, прав и законных интересов административного истца не нарушает, суд первой инстанции правомерно на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации принял решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления.

Вопреки утверждениям в апелляционной жалобе решение принято судом первой инстанции с учётом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их толковании. Изложенные в решении выводы суда о законности оспариваемого в части Приказа соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству. Доводы административного истца (содержащиеся в административном иске и повторённые в апелляционной жалобе), имеющие правовое значение для данного административного дела, как и объяснения иных участников судебного разбирательства, были учтены судом при рассмотрении и разрешении данного административного дела и им дана надлежащая оценка в решении.

Как следует из содержания административного иска, адресованного суду первой инстанции, и апелляционной жалобы, доводы административного истца фактически сводятся к оспариванию целесообразности установленного Приказом нормативного регулирования, что не может повлечь отмену принятого судом решения, так как оценка такой целесообразности не отнесена к компетенции Верховного Суда Российской Федерации.

Обжалованное решение суда вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2026 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Фещенко Дмитрия Павловича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

В.Н. Александров

И.Н. Зинченко