



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ26-355

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

9 июля 2026 г.

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

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Марташевской Марины Юрьевны о признании частично недействующим пункта 25 требований к осуществлению деятельности и градостроительному регламенту в границах территории объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации федерального значения – достопримечательное место «Древний город Херсонес Таврический и Крепости Чембало и Каламита», расположенного в городе Севастополе, утвержденных приказом Министерства культуры Российской Федерации от 12 ноября 2025 г. № 2049,

установил:

приказом Министерства культуры Российской Федерации от 12 ноября 2025 г. № 2049 (далее также – Приказ № 2049) утверждены требования к осуществлению деятельности и градостроительному регламенту в границах территории объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации федерального значения – достопримечательное место «Древний город Херсонес Таврический и Крепости Чембало и Каламита», расположенного в городе Севастополе (далее также – Требования).

Требования устанавливают требования к осуществлению деятельности и градостроительному регламенту в границах территории объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации федерального значения – достопримечательное место «Древний город Херсонес Таврический и Крепости Чембало и Каламита», расположенного в городе

Севастополе (далее также – Достопримечательное место), режимы Р-1, Р-2, Р-3, Р-4.

Согласно пункту 22 Требований режим Р-4 подразделяется на 7 регламентных участков, в том числе регламентный участок Р-4-1, включающий участки В-1–В-40.

Пунктом 25 Требований, представленным в виде таблицы, установлены требования для участков В-1–В-10. В частности, для участка с индексом В-6 – запрет на строительство и реконструкцию с изменением габаритов объектов капитального строительства; требования к видам разрешенного использования земельных участков: допускается использование земельных участков, необходимое для природно-познавательного туризма, сохранения природных территорий и лесов, ведения историко-культурной деятельности, благоустройства и обеспечения инженерной инфраструктуры.

Марташевская М.Ю. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании пункта 25 Требований не действующим в той части, в какой для участка В-6 установлен запрет на строительство и реконструкцию с изменением габаритов объектов капитального строительства, как противоречащего статье 35 Конституции Российской Федерации, статье 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, статье 5¹ 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), статье 34 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – ГрК РФ).

По мнению административного истца, в оспариваемой части Требования нарушают ее права как собственника шести земельных участков, расположенных в границах участка В-6 регламентного участка Р-4-1, на их застройку в соответствии с видом разрешенного использования (для строительства и обслуживания жилого дома, хозяйственных построек и сооружений (приусадебный участок), препятствуют использованию участков по назначению, что значительно снижает их стоимость и делает невозможным их продажу, залог или иную форму распоряжения. Указывает, что Требования имеют внутренние противоречия, в рамках одного регламентного участка Р-4-1 административным ответчиком установлены разные правовые режимы для земельных участков, находящихся в сходных градостроительных и ландшафтных условиях, без какого-либо, по ее мнению, объективного обоснования. Полагает, что, поскольку Приказ № 2049 не относится к градостроительной документации и градостроительную деятельность непосредственно не регулирует, при установлении режима использования для участка В-6 административный ответчик должен был учитывать действовавший на момент формирования участков административного истца Генеральный план города Севастополя, утвержденный решением сессии Севастопольского городского Совета от 13 декабря 2005 г. № 4114 (далее – Генеральный план города Севастополя 2005 г.), а также сложившееся землепользование и наличие

сформированных еще в 2009 г. земельных участков, на которых отсутствуют объекты археологии. По мнению административного истца, сохранение ранее установленного приказом Министерства культуры Российской Федерации от 12 августа 2016 г. № 1864 «Об утверждении требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта культурного наследия федерального значения – достопримечательное место «Древний город Херсонес Таврический и крепости Чембало и Каламита», расположенного в городе Севастополе» (далее – Приказ № 1864; утратил силу на основании Приказа № 2049) запрета на строительство для данной территории (участка В-6) действующими Требованиями в отсутствие, как она полагает, объективного историко-культурного обоснования является произвольным, нарушает ее права и охраняемые законом интересы.

Административный ответчик Министерство культуры Российской Федерации (далее – Минкультуры России) в письменных возражениях и заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменном отзыве на административный иск указали, что оспариваемый в части Приказ № 2049 издан федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий с соблюдением требований, предъявляемых к принятию нормативных правовых актов, их государственной регистрации и опубликованию, соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Административный истец Марташевская М.Ю. и ее представитель Усов М.А., надлежащим образом извещенные о дате, времени и месте рассмотрения дела, в судебное заседание не явились, просили рассмотреть дело в их отсутствие.

В судебном заседании представитель административного ответчика Минкультуры России Решетников Д.К. поддержал изложенную в письменных возражениях правовую позицию и просил отказать в удовлетворении административного иска.

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

Выслушав представителя Минкультуры России, изучив доводы административного истца и заинтересованного лица, исследовав материалы дела, проверив оспариваемое положение нормативного правового акта на соответствие нормативным правовым актам большей юридической силы, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

Отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации регулируются Законом об объектах культурного наследия (статья 1).

Из преамбулы названного закона следует, что объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации представляют собой уникальную ценность для всего многонационального народа Российской Федерации и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия. В Российской Федерации гарантируется сохранность 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.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2015 г. № 1721-р объект культурного наследия «Древний город Херсонес Таврический» (город Севастополь) отнесен к объектам культурного наследия федерального значения, включенным в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (пункт 1).

Приказом Минкультуры России от 8 июня 2016 г. № 1279 выявленный объект культурного наследия – достопримечательное место «Древний город Херсонес Таврический и крепости Чембало и Каламита» (город Севастополь) включен в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве объекта культурного наследия федерального значения, утверждены границы территории Достопримечательного места.

В соответствии с абзацем четвертым части 5 статьи 3 Закона об объектах культурного наследия достопримечательные места отнесены к объектам культурного наследия и определены как творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места традиционного бытования народных художественных промыслов; центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки; памятные места, культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации, историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей; объекты археологического наследия; места совершения религиозных обрядов; места захоронений жертв массовых репрессий; религиозно-исторические места.

Статьей 3¹ названного выше закона определено, что территорией объекта культурного наследия является территория, непосредственно занятая данным объектом культурного наследия и (или) связанная с ним исторически и функционально, являющаяся его неотъемлемой частью и установленная в соответствии с данной статьей (пункт 1).

В территорию объекта культурного наследия могут входить земли, земельные участки, части земельных участков, земли лесного фонда (далее –

земли), водные объекты или их части, находящиеся в государственной или муниципальной собственности либо в собственности физических или юридических лиц. Границы территории объекта культурного наследия могут не совпадать с границами существующих земельных участков. В границах территории объекта культурного наследия могут находиться земли, в отношении которых не проведен государственный кадастровый учет (пункт 2).

Согласно положениям пунктов 1, 2 статьи 56⁴ Закона об объектах культурного наследия предметом охраны достопримечательного места являются его градостроительные, геологические, ландшафтные, объемно-пространственные, планировочные, архитектурно-стилистические характеристики, ценные элементы застройки и благоустройства, совместные творения человека и природы, объекты, представляющие интерес с точки зрения архитектуры, истории, археологии, этнологии и экологии, функциональное назначение и мемориальное значение указанного достопримечательного места.

В целях обеспечения сохранности предмета охраны достопримечательного места в границах территории достопримечательного места органом охраны объектов культурного наследия, указанным в пункте 3 статьи 5¹ данного федерального закона, в соответствии с категорией историко-культурного значения данного объекта культурного наследия устанавливаются требования к осуществлению деятельности в границах территории достопримечательного места, ограничения использования лесов и требования к градостроительному регламенту в границах территории достопримечательного места, включая требования к видам разрешенного использования земельных участков, к хозяйственной деятельности на земельных участках в границах территории достопримечательного места.

Подпунктом 1 пункта 3 статьи 5¹, пунктом 2 статьи 9 Закона об объектах культурного наследия установление требований к осуществлению деятельности и градостроительному регламенту в границах территории достопримечательного места федерального значения отнесено к полномочиям федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

В соответствии с Положением о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590, таким органом является Минкультуры России, которое самостоятельно принимает на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации нормативные правовые акты по вопросам установления характера использования территории достопримечательного места, представляющего собой объект культурного наследия федерального значения, ограничений на использование этой территории и требований к хозяйственной деятельности, проектированию и

строительству на территории указанного достопримечательного места (пункт 1, подпункт 5.2.29 пункта 5).

Таким образом, оспариваемый в части нормативный правовой акт издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, что не оспаривается административным истцом.

В соответствии с положениями абзацев первого, пятого статьи 28, абзаца четырнадцатого статьи 30 Закона об объектах культурного наследия в целях установления требований к осуществлению деятельности в границах территории достопримечательного места, ограничений использования лесов, установления требований к градостроительным регламентам в границах территории достопримечательного места проводится государственная историко-культурная экспертиза (далее также – ГИКЭ), объектом которой является документация, обосновывающая установление таких требований и ограничений.

Экспертиза проводится на основе принципов научной обоснованности, объективности и законности; презумпции сохранности объекта культурного наследия при любой намечаемой хозяйственной деятельности; соблюдения требований безопасности в отношении объекта культурного наследия; достоверности и полноты информации, предоставляемой заинтересованным лицом на историко-культурную экспертизу; независимости экспертов и гласности (статья 29 Закона об объектах культурного наследия).

Порядок проведения историко-культурной экспертизы объектов экспертизы, указанных в статье 30 данного федерального закона, перечень представляемых экспертам документов, порядок их рассмотрения, порядок проведения иных исследований в рамках данной экспертизы устанавливаются Правительством Российской Федерации (пункт 3 статьи 31 Закона об объектах культурного наследия).

В соответствии с пунктами 1, 2 статьи 32 Закона об объектах культурного наследия заключение историко-культурной экспертизы оформляется в виде акта, в котором содержатся результаты исследований, проведенных экспертами в порядке, установленном пунктом 3 статьи 31 названного федерального закона, и является основанием для принятия соответствующим органом охраны объектов культурного наследия решений, вытекающих из заключения историко-культурной экспертизы в отношении объектов, указанных в статье 30 этого федерального закона.

Приказ № 2049 издан на основании акта ГИКЭ научно-проектной документации (необходимой для внесения изменений в Приказ № 1864), составленного 1 октября 2025 г. по заказу ГАУ «Институт Генплана Москвы» аттестованными в соответствии с приказами Минкультуры России экспертами П [] (приказы от 24 августа 2023 г. № 2483, от 26 мая 2025 г. № 927), Т [] (приказ от 24 мая 2025 г. № 1102), Ц [] (приказ от 3 июня 2025 г. № 1001).

Упомянутый акт и научно-проектная документация направлены письмом от 1 октября 2025 г. в адрес Минкультуры России исполняющим обязанности

заместителя Губернатора города Севастополя.

Научно-проектная документация подготовлена ГАУ «Институт Генплана Москвы» на основании договора на выполнение работ по разработке научно-проектной документации от 20 июня 2021 г. № 4-КП. Заказчиком проведения указанных работ является ГАУ Севастополя «Научно-исследовательский и проектный институт градостроительства, архитектуры, изысканий и среды», учредителем которого является Департамент архитектуры и градостроительства города Севастополя.

Из акта ГИКЭ усматривается, что целью экспертизы является определение обоснованности предложений по внесению изменений в требования к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории Достопримечательного места, утвержденные Приказом № 1864. Определение соответствия законодательству Российской Федерации в области государственной охраны объектов культурного наследия установления требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам Достопримечательного места.

Объектом экспертизы является научно-проектная документация, необходимая для внесения изменений в Приказ № 1864, разработанная Мастерской «Планирования и анализа исторических территорий» ГАУ «Институт Генплана Москвы» в 2021–2025 гг. на основании договора от 20 июня 2021 г. № 4-КП, представленная в двух томах, содержащая исследования, обосновывающие внесение изменений.

Том 1 «Разработка обосновывающих материалов для внесения изменений в Приказ № 1864 (в трех частях)», содержащий натурные исследования, введение, пояснительную записку, отчет по результатам натурных исследований, разработку обосновывающих материалов для внесения изменений в Приказ № 1864, историческую справку, карту (схему) современного использования территории достопримечательного места, ограничения на использование данной территории, установленные требования к хозяйственной деятельности, проектированию и строительству на указанной территории в масштабе 1 : 10 000 с фрагментами в масштабах 1 : 5 000, и/или 1 : 2000, Блоки рассмотрения № 1–7.

Том 2 «Подготовка материалов для внесения изменений в Приказ № 1864 (в пяти частях)», содержащий пояснительную записку, включающую внесенные изменения в требования к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах Достопримечательного места, измененный вариант требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах регламентных участков Достопримечательного места, карту (схему) изменений границ регламентных участков Достопримечательного места и их наименований, ведомости координат характерных (поворотных) точек измененных регламентных участков.

Из акта усматривается, что при проведении ГИКЭ экспертами были изучены научно-проектная документация и материалы: исходно-

разрешительная документация, результаты историко-архивных исследований, ландшафтно-визуального и градостроительного анализа территории, положенные в основу предложений по внесению изменений в требования к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории Достопримечательного места, нормативные правовые акты, в том числе принятые в отношении Достопримечательного места; а также проведен анализ документальных материалов, содержащих информацию о ценности объекта с точки зрения истории, архитектуры, градостроительства, социальной значимости, проведена проверка выводов по обоснованию проектируемых границ регламентных участков, внесению изменений в требования к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам Достопримечательного места.

Экспертами произведен сравнительный научный анализ всего комплекса предоставленных и полученных в ходе экспертизы материалов, проведено коллегиальное обсуждение результатов исследований, обобщены мнения экспертов и сформулирован вывод экспертизы, согласно которому признаны обоснованными предложения по внесению изменений в требования к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории Достопримечательного места, утвержденные Приказом № 1864 (далее – Требования, утвержденные Приказом № 1864), и признаны подлежащими установлению предложенные требования к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории Достопримечательного места согласно приложениям 1, 2 к акту ГИКЭ.

На основании пункта 4 статьи 32 Закона об объектах культурного наследия и пункта 30 Положения о государственной историко-культурной экспертизе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2024 г. № 530, акт ГИКЭ в полном объеме был размещен на официальном сайте Минкультуры России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» с 2 по 15 октября 2025 г. для общественного обсуждения, по итогам которого 20 октября 2025 г. опубликована сводка предложений. Замечаний (предложений) в отношении оспариваемой части не поступило.

В целях исполнения требований пунктов 3–5 Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», Минкультуры России разместило на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (<http://regulation.gov.ru>) проект Приказа № 2049, изложив в паспорте проекта информацию, относящуюся к его разработке, в том числе о проведении общественного обсуждения с 22 октября

по 6 ноября 2025 г. и независимой антикоррупционной экспертизы с 22 по 29 октября 2025 г.

Предложений и (или) замечаний в установленные сроки в рамках общественного обсуждения в оспариваемой части не поступило.

Оспариваемый приказ зарегистрирован в Минюсте России 8 декабря 2025 г., № 84476, и в этот же день размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>).

Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа № 2049, утвердившего Требования, соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила подготовки нормативных правовых актов № 1009).

Таким образом, оспариваемый в части Приказ № 2049 издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, порядок принятия, государственной регистрации и опубликования нормативного правового акта соблюден.

Вопреки доводам административного истца оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит указанным в административном исковом заявлении нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, а предусмотренные Требованиями в отношении участка В-6 регламентного участка Р-4-1 ограничения осуществления деятельности не являются произвольно установленными.

Согласно пункту 8 Правил подготовки нормативных правовых актов № 1009, если при подготовке нормативного правового акта выявились необходимость внесения существенных изменений в ранее изданные нормативные правовые акты, в том числе изменения названия, предмета правового регулирования, оснований его издания, или наличие по одному и тому же вопросу нескольких актов, то в целях их упорядочения разрабатывается единый новый акт. В проект такого акта включаются новые, а также содержащиеся в ранее изданных актах нормативные предписания, которые сохраняют свою силу.

Научно-проектная документация, послужившая основанием для издания Приказа № 2049, подготовлена в целях внесения изменений в Приказ № 1864 и содержит исследования, обосновывающие внесение таких изменений. В остальной части с учетом положений пункта 8 Правил подготовки нормативных правовых актов № 1009 ввиду необходимости переиздания правового акта в случае внесения в него существенных изменений сохраняются требования, установленные Приказом № 1864.

Из обоснования проектных предложений по внесению изменений в Приказ № 1864 акта ГИКЭ следует, что Требованиями, утвержденными Приказом № 1864, установлены требования к осуществлению деятельности и градостроительному регламенту в границах территории Достопримечательного места и режимы Р-1, Р-2, Р-3, Р-4, которые подразделяются на регламентные участки в зависимости от типологических особенностей, ценности и сохранности территории, характера застройки и озеленения, современного использования. В частности, режим Р-4 установлен на территориях антропогенных ландшафтов с сохранившимися элементами планировочной структуры Гераклийской хоры, подразделяется на 7 регламентных участков, в том числе регламентный участок Р-4-1, включающий в себя территории застроенных участков многофункционального назначения с высокой степенью сохранившейся исторической планировочной структуры, расположенных в зоне влияния объектов культурного наследия.

В отношении участка В-6 (ранее В-1-4), выделенного в регламентном участке Р-4-1 Достопримечательного места, пунктом 25 Требований предусмотрено осуществление деятельности без права строительства и реконструкции с изменением габаритов объектов капитального строительства, допускается использование земельных участков, необходимое для природно-познавательного туризма, сохранения природных территорий и лесов, ведения историко-культурной деятельности, благоустройства и обеспечения инженерной инфраструктуры.

Запрет на новое строительство, не связанное с исследованием, сохранением, музеефикацией памятников, для участка В-1-4 регламентного участка Р-4-1 ранее был установлен Требованиями, утвержденными Приказом № 1864 (подпункт 38.11 пункта 38), который признан утратившим силу Приказом № 2049.

Вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 27 ноября 2024 г. по административному делу № АКПИ24-809 отказано Марташевой М.Ю. в признании недействующим подпункта 38.11 пункта 38 Требований, утвержденных Приказом № 1864.

При этом запрет на осуществление строительства для участка В-1-4 регламентного участка Р-4-1, установленный Приказом № 1864, как и остальные требования, утвержденные названным приказом, основаны на научно-проектной документации, подготовленной открытым акционерным обществом «Межрегиональный центр независимой историко-культурной экспертизы» во исполнение государственного контракта от 14 мая 2015 г. и получившей положительное заключение ГИКЭ, проведенной экспертной комиссией, состоящей из трех государственных аттестованных экспертов (Б [REDACTED], аттестован в соответствии с приказом Минкультуры России от 16 июня 2015 г. № 1793; В [REDACTED], аттестован в соответствии с приказом Минкультуры России от 9 декабря 2013 г. № 2123; П [REDACTED] аттестована в соответствии с приказом Минкультуры России от 21 марта 2014 г. № 478).

В указанной части запрет на строительство распространяется на земельные участки административного истца в связи с их нахождением в буферной зоне объекта всемирного наследия ЮНЕСКО «Древний город Херсонес Таврический и его хора», включенного в Список всемирного наследия Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) на 37-й сессии Комитета всемирного наследия (решение 37 СОМ 8В.40) в 2013 г. В соответствии с Уставом и нормативно-правовыми актами ЮНЕСКО, федеральными законами Российской Федерации объект всемирного наследия ЮНЕСКО относится к федеральной категории охраны.

Требования в новой редакции фактически не изменили правовой режим использования принадлежащих административному истцу земельных участков, установленный Приказом № 1864, а наличие в пункте 25 Требований различий относительно установленных правовых режимов (ограничений) в границах одного регламентного участка Р-4-1 применительно к границам участка В-6 и границам участков В-4, В-7, для которых предусмотрены отдельные исключения, не означает, что в оспариваемой части такое нормативное положение не соответствует федеральному закону.

В обоснование вывода акта ГИКЭ комиссия экспертов на основании рассмотрения представленных материалов научно-исследовательской и проектной документации и самостоятельно проведенного натурного обследования (включая фотофиксацию) отметила в том числе, что обоснование предложений по внесению изменений в Требования, утвержденные Приказом № 1864, выполнено с учетом обновленных данных по выявленным и поставленным на учет объектам культурного наследия, памятникам природы, утвержденным границ территориям объектов культурного наследия и данных археологических исследований. Предложения по внесению изменений в Требования, утвержденные Приказом № 1864, обоснованы комплексным анализом ценности и сохранности историко-градостроительной и природной среды Достопримечательного места, а также необходимостью создания условий устойчивого развития города.

Также экспертами в акте ГИКЭ отмечено общее для всей территории города обстоятельство – отсутствие в последние десятилетия планомерного археологического исследования территории с целью выявления и постановки на государственную охрану объектов археологического наследия. Памятники археологии выявляются исключительно в процессе проведения полевых археологических исследований.

Особый режим использования земель, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, устанавливаемый в охранной зоне объекта культурного наследия, имеет целью защиту конституционно значимых ценностей и обеспечение сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории и не затрагивает существо конституционных гарантий защиты собственности, закрепленных в статьях 17, 35 и 40 Конституции Российской Федерации.

Представленные в обоснование заявленных административных исковых требований акт государственной историко-культурной экспертизы документации, содержащей результаты археологических исследований в границах земельных участков административного истца, от 28 августа 2022 г., экспертное исследование ФБУ Севастопольская ЛСЭ Минюста России от 2 июня 2016 г., заключение и ответы Управления охраны объектов культурного наследия города Севастополя от 5 апреля 2024 г. и от 30 сентября 2025 г. не подтверждают несоответствие оспариваемого нормативного положения требованиям федерального закона и не опровергают выводы экспертов, использованные Минкультуры России при принятии Приказа № 2049.

Закон об объектах культурного наследия допускает, что в случае несогласия с заключением историко-культурной экспертизы соответствующий орган охраны объектов культурного наследия по собственной инициативе либо по заявлению заинтересованного лица вправе назначить повторную экспертизу в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. В случае несогласия с решением соответствующего органа охраны объектов культурного наследия физическое или юридическое лицо может обжаловать это решение в суд (пункты 2 и 3 статьи 32).

Заключение ГИКЭ в установленном порядке не опровергнуто, в связи с чем доводы административного истца о том, что экспертами не были учтены фактические данные о ее земельных участках, сами по себе не могут служить основанием для признания Требований недействующими в оспариваемой части.

Изменение режима использования земельных участков, расположенных в границах территории Достопримечательного места, на котором фактически настаивает административный истец, может осуществляться исключительно посредством внесения изменений в соответствующий приказ с соблюдением установленного законом порядка.

Доводы административного истца о необходимости учета Минкультуры России при утверждении Требований положений статьи 34 ГрК РФ (регламентирующих порядок установления территориальных зон), недействующего Генерального плана города Севастополя 2005 г., а также сложившегося землепользования и наличия сформированных в 2009 г. земельных участков подлежат отклонению, как основанные на ошибочном толковании норм материального права.

Предусмотренное Градостроительным кодексом Российской Федерации и Законом об объектах культурного наследия особое регулирование градостроительной деятельности в достопримечательном месте обусловлено необходимостью обеспечения сохранности всех его существующих ценных элементов.

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

Как правильно отмечено административным истцом, оспариваемый в части Приказ № 2049 не относится к градостроительной документации, поскольку утверждает требования к градостроительным регламентам, а не сами регламенты, в связи с чем непосредственно не регулирует градостроительную деятельность, осуществляемую в границах территории Достопримечательного места.

В соответствии с пунктом 3 статьи 56⁴ Закона об объектах культурного наследия требования к осуществлению деятельности в границах территории достопримечательного места и требования к градостроительному регламенту в границах территории достопримечательного места учитываются в документах территориального планирования, градостроительных регламентах, устанавливаемых правилами землепользования и застройки муниципальных образований.

По смыслу приведенных норм федеральных законов документы территориального планирования и градостроительного зонирования учитывают Требования и должны им соответствовать, а не наоборот.

С учетом изложенного суд приходит к выводу, что ограничения по использованию принадлежащих административному истцу земельных участков, расположенных в границах территории Достопримечательного места, направлены на обеспечение сохранности объекта культурного наследия, а также на обеспечение правовой определенности, стабильности и предсказуемости в сфере охраны культурного наследия, установлены Минкультуры России в соответствии с требованиями действующего законодательства Российской Федерации, что свидетельствует об отсутствии нарушения прав и свобод административного истца в упоминаемых ею аспектах, в том числе права собственности на земельные участки, гарантированного статьей 36 Конституции Российской Федерации.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Марташевой Марины Юрьевны о признании частично недействующим пункта 25 требований к осуществлению деятельности и градостроительному регламенту в границах территории объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации федерального значения –

достопримечательное место «Древний город Херсонес Таврический и Крепости Чембало и Каламита», расположенного в городе Севастополе, утвержденных приказом Министерства культуры Российской Федерации от 12 ноября 2025 г. № 2049, 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



О.А. Бугаков