



**РЕШЕНИЕ
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

18 июня 2026 года

город Иваново

Ивановский областной суд в составе
председательствующего судьи Запятовой Н.А.
при секретаре Разводовой З.Н.
с участием прокурора Уставщиковой Д.А.,
а также представителей: административного истца – Володиной В.В.,
административного ответчика – Правительства Ивановской области
Соколова Д.В., Горшковой О.Е.,
заинтересованного лица – Администрации Ивановского муниципального
округа Масленниковой Г.Л.,
рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по
административному исковому заявлению Смирнова Петра Алексеевича о
признании не действующим распоряжения Правительства Ивановской области от
2 ноября 2023 года № 183-рп «О переводе земельных участков из одной категории
в другую»,

УСТАНОВИЛ:

Правительством Ивановской области 2 ноября 2023 года принято
распоряжение № 183-рп «О переводе земельных участков из одной категории в
другую» (далее – Распоряжение № 183-рп).

Распоряжением № 183-рп предусмотрено:

«перевести из категории «Земли сельскохозяйственного назначения» в
катеорию «Земли особо охраняемых территорий и объектов» земельные участки:

с кадастровыми номерами 37:05:010214:171 (площадью 434 409 кв.м.,
местоположение: Ивановская область, Ивановский район, в 1500 м юго-западнее с.
Бибирево) и 37:05:010214:177 (площадью 400 000 кв.м, местоположение: Ивановская
область, Ивановский район, в 1500 м юго-западнее с. Бибирево) для организации
места захоронений (городского кладбища);

с кадастровыми номерами 37:05:010214:172 (площадью 21 777 кв.м,
местоположение: Ивановская область, Ивановский район, в 1500 м юго-западнее с.
Бибирево) и 37:05:010214:176 (площадью 119 684 кв.м, местоположение: Ивановская
область, Ивановский район, в 1500 м юго-западнее с. Бибирево) для организации
подъездных дорог, парковок и строительства объектов инфраструктуры для
обслуживания городского кладбища».

Смирнов П.А. обратился в Ивановский областной суд с административным
исковым заявлением, в котором просит признать не действующим Распоряжение
№183-рп с момента принятия, мотивировав свои требования тем, что является
собственником 1/3 доли в праве общей долевой собственности на земельный участок
с кадастровым номером 37:05:010943:553 площадью 4768 кв.м для ведения личного
подсобного хозяйства, а также на жилой дом с кадастровым номером
37:05:010943:333 по адресу: Ивановская область, Ивановский район, с. Бибирево, ул.
Ильинская, д. 1, на основании договора дарения от 31 августа 2022 года, данное
имущество расположено в непосредственной близости к земельным участкам, в

отношении которых произведен перевод из категории земель «земли сельскохозяйственного назначения» в категорию земель «земли особо охраняемых территорий и объектов», нарушая его права тем, что на данных земельных участках предполагается размещение городского кладбища, которое негативно воздействует на среду обитания и здоровье людей, проживающих на граничащих с данным земельными участками территориях жилой застройки.

Административный истец ссылается на нарушение процедуры перевода земельных участков из одной категории в другую и правил введения в действие (порядка опубликования) принятого акта о переводе, указав, что такой перевод возможен только путем издания нормативного правового акта, подлежащего официальному опубликованию, тогда как в нарушение установленных правил Распоряжение № 183-рп, содержащее признаки нормативного правового акта, не опубликовано в средствах массовой информации.

Одновременно административный истец полагает оспариваемое распоряжение незаконным по существу, поскольку перевод земельных участков в составе сельскохозяйственных угодий возможен в исключительных случаях, связанных с созданием особо охраняемой природной территории либо с отнесением земель к землям природоохранного, историко-культурного, рекреационного и иного особо ценного назначения, что в данном случае не имело место быть.

Поданное муниципальным бюджетным учреждением «Служба заказчика по содержанию кладбищ» в Правительство Ивановской области ходатайство о переводе не отвечало установленным требованиям, как к составу приложенных документов, так и к их содержанию, поскольку не содержало надлежащего обоснования произведенного перевода. Необходимость организации места захоронения (городского кладбища) на территории земельных участков не подтверждает историко-культурную ценность данной территории.

К участию в деле в качестве заинтересованных лиц протокольными определениями суда от 14 мая 2026 года, 10 июня 2026 года были привлечены: Администрация г. Иваново, Муниципальное бюджетное учреждение «Служба заказчика по содержанию кладбищ» (далее по тексту МБУ «Служба заказчика по содержанию кладбищ», МБУ, Учреждение), Администрация Ивановского муниципального района Ивановской области.

В судебном заседании представитель административного истца Володина В.В. поддержала заявленные административные иски с учетом дополнительных письменных и устных пояснений, данных в судебных заседаниях.

Представители административного ответчика – Правительства Ивановской области Соколов Д.В., Горшкова О.Е. возражали против удовлетворения административного иска, представили письменные возражения и дополнения к ним, в которых указали о соблюдении установленной процедуры при принятии оспариваемого распоряжения, не являющегося нормативным правовым актом и не подлежащего официальному опубликованию, и о наличии правовых оснований для перевода земельных участков по ходатайству МБУ «Служба заказчика по содержанию кладбищ» в связи с созданием в Ивановском муниципальном районе Ивановской области особо охраняемой территории местного значения историко-культурного назначения (земли военных и гражданских захоронений) и отнесением земельных участков к данной особо охраняемой территории; оспариваемый акт не нарушает права административного истца.

Представитель заинтересованного лица – Администрации Ивановского муниципального района Ивановской области (далее – Администрация) Масленникова Г.Л. в судебном заседании согласилась с позицией Правительства Ивановской области, считала заявленные требования не подлежащими удовлетворению, указав на

2
недостаточность мест погребения в Ивановской области и соблюдение процедуры при принятии постановления Администрации № 1305 от 4 сентября 2023 года, признанного утратившим силу постановлением Администрации от 16 марта 2026 года № 349 на основании решения Ивановского областного суда от 8 мая 2024 года по делу № 3а-22/2024.

Административный истец Смирнов П.А., представители заинтересованных лиц - Администрации г. Иваново, МБУ «Служба заказчика по содержанию кладбищ», извещенные надлежащим образом о месте и времени судебного заседания, в судебное заседание не явились, с ходатайствами об отложении судебного разбирательства к суду не обращались.

В этой связи в соответствии с положениями статьи 150 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее - КАС РФ) дело рассмотрено в отсутствие указанных лиц.

Выслушав объяснения лиц, участвующих в деле, исследовав и оценив собранные по делу доказательства, соглашаясь с заключением прокурора Уставшиковой Д.А., полагавшей административное исковое заявление подлежащим удовлетворению, суд приходит к следующему.

Согласно части 1 статьи 208 КАС РФ с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта недействующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

В силу положений части 8 статьи 213 КАС РФ при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет: 1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; 2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: а) полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; б) форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; в) процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; г) 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; 3) соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. Обязанность доказывания обстоятельств, указанных в пунктах 2 и 3 части 8 настоящей статьи, возлагается на орган, организацию, должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт (часть 9 статьи 213 КАС РФ).

Из материалов дела следует, что Смирнов А.П. является собственником 1/3 доли в праве общей долевой собственности земельного участка с кадастровым номером 37:05:010943:553 и расположенного на нем жилого дома с кадастровым номером 37:05:010943:333, расположенные по адресу: Ивановская область, Ивановский район, с. Бибирево, ул. Ильинская, д. 1, на основании договора дарения от 31 августа 2022 г. (л.д. 40-42 т.1).

2 ноября 2023 года Правительством Ивановской области издано Распоряжение № 183-рп, согласно которому земельные участки с кадастровыми номерами 37:05:010214:171, 37:05:010214:172, 37:05:010214:176, 37:05:010214:177, расположенные вблизи с. Бибирево, общей площадью 975 870 кв.м переведены из

категории «земли сельскохозяйственного назначения» в категорию «земли особо охраняемых территорий и объектов» (л.д. 16-17 т. 1).

На указанных земельных участках планируется организация мест захоронения (городского кладбища) и подъездных дорог, парковок, строительство объектов инфраструктуры для обслуживания городского кладбища.

Таким образом, Смирнов П.А., полагающий, что перевод земельных участков из категории земель сельскохозяйственного назначения в земли особо-охраняемых территорий и объектов в целях организации городского кладбища для использования в качестве мест захоронения, расположенных вблизи населенного пункта, на территории которого он проживает и имеет на праве общей долевой собственности жилой дом и земельный участок, произведено органом местного самоуправления с нарушением действующего законодательства, имеет право на обращение в суд с административным иском заявлением об оспаривании Распоряжения № 183-рп.

Рассматривая доводы административного ответчика о ненормативном характере оспариваемого распоряжения с указанием на то, что оно не содержит общеобязательных правил поведения (правовых норм), не рассчитано на неоднократное применение, поскольку его действие исчерпывается фактом изменения категории конкретных участков, адресовано конкретному лицу — собственнику участка и касается строго определенного индивидуально-выраженного объекта недвижимости, суд приходит к следующему.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации нормативный правовой акт — это акт общего действия, адресованный неопределенному кругу лиц, рассчитанный на многократное применение, который содержит конкретизирующие нормативные предписания, общие правила и является официальным государственным предписанием, обязательным для исполнения (постановления от 17 ноября 1997 года № 17-П и от 31 марта 2015 года № 6-П).

Из разъяснений, содержащихся в пункте 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (далее — постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года) следует, что признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Вместе с тем признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом.

Так, следует учитывать, что акт может являться обязательным для неопределенного круга лиц, в частности, в случаях, когда он издается в целях установления правового режима конкретного объекта публичного права (например, правовой акт об установлении границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории, решение о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд, об утверждении генеральных планов поселений, городских округов, схем территориального планирования муниципальных

районов, субъектов Российской Федерации, двух и более субъектов Российской Федерации, Российской Федерации).

В отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать утвержденные данным актом типовые, примерные приложения, содержащие правовые нормы. С учетом этого отсутствие в самом оспариваемом акте положений нормативного характера не может оцениваться в отрыве от приложений и служить основанием для отказа в рассмотрении дела по правилам главы 21 КАС РФ, главы 23 АПК РФ.

В силу пунктов «в», «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, пункта 1 статьи 2 Земельного кодекса Российской Федерации (далее также - ЗК РФ, положения которого приводятся в редакции, действующей на момент принятия оспариваемого распоряжения) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также земельное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В числе основных принципов земельного законодательства подпунктом 8 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ закреплён принцип деления земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Земли сельскохозяйственного назначения выделены в отдельную категорию земель (подпункт 1 пункта 1 статьи 7 ЗК РФ), состав которых приведен в статье 77 Кодекса, устанавливающей, что землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей; в составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья.

Положениями пункта 1 статьи 8 ЗК РФ определена компетенция государственных органов исполнительной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления в вопросе перевода земель из одной категории в другую. Так, в отношении земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности, перевод земель из одной категории в другую осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (подпункт 2 пункта 1 статьи 8 ЗК РФ).

В соответствии с подпунктом 19 пункта 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» перевод земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, в другие категории земель относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

На территории Ивановской области исполнительным органом государственной власти, уполномоченным на рассмотрение вопросов о переводе земель из одной категории в другую, является Правительство Ивановской области на основании статьи 5 Закона Ивановской области от 6 мая 2011 года № 42-ОЗ (ред. от 01.11.2022) «О Правительстве Ивановской области», статьи 60 Устава Ивановской области (закон Ивановской области от 18 февраля 2009 года № 20-ОЗ (ред. от 30.05.2022) и статьи 4 Закона Ивановской области от 7 июля 2017 года № 62-ОЗ «Об управлении и распоряжении земельными участками, находящимися в собственности Ивановской области», согласно пункту 4 которой Правительство Ивановской области принимает решения о переводе земельных участков из одной категории в другую в порядке, установленном федеральным законодательством.

Порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается федеральными законами (абзац 6 подпункта 4 пункта 1 статьи 8 ЗК РФ).

Нарушение установленного Земельным кодексом Российской Федерации, федеральными законами порядка перевода земель из одной категории в другую является основанием для признания недействительными актов об отнесении земель к категориям, о переводе их из одной категории в другую (пункт 3 статьи 8 Земельного кодекса Российской Федерации).

Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, осуществляется Земельным кодексом РФ, Федеральным законом от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее по тексту - Федеральный закон № 172-ФЗ), иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 2 Федерального закона № 172-ФЗ для перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую заинтересованным лицом подается ходатайство о переводе земель из одной категории в другую в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченные на рассмотрение этого ходатайства, в котором указываются, в том числе права на земельный участок. Требования к содержанию ходатайства и перечню необходимых документов установлены частями 3, 4 приведенной статьи Федерального закона № 172-ФЗ.

Порядок рассмотрения ходатайств о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую установлен статьей 3 Федерального закона № 172-ФЗ, согласно части 4 которой по результатам рассмотрения ходатайства исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления принимается акт о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую либо акт об отказе в переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую.

В силу части 6 статьи 3 Федерального закона № 172-ФЗ акт о переводе земель или земельных участков не может быть принят на определенный срок.

Необходимо учитывать, что перевод земель – это установление порядка, условий, предела эксплуатации земель для конкретных целей в соответствии с категориями земель. Осуществление перевода земель из одной категории в другую влечет правовые последствия в виде изменения правового режима использования земель (правил эксплуатации, гражданского оборота, охраны и тд.), который рассчитан на неоднократное применение и обязателен для неопределенного круга лиц, как непосредственных пользователей земельными участками, так и всех иных лиц.

Таким образом, федеральным законодательством предусмотрен перевод земель только путем принятия нормативных правовых актов.

Постановлением Правительства Ивановской области от 6 марта 2017 года №63-п «О рассмотрении ходатайств о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую» (далее – Постановление № 63-п) утверждены Положение о межведомственной комиссии по рассмотрению ходатайств о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую (приложение 1) (далее – Положение) и ее состав (приложение 2), а также Порядок взаимодействия исполнительных органов государственной власти Ивановской области и межведомственной комиссии по рассмотрению ходатайств о

переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую (приложение 3) (далее – Порядок).

Функцией Комиссии является принятие решений о рекомендации Правительству Ивановской области: перевести (отказать в переводе) земли или земельные участки в составе таких земель из одной категории в другую; отнести (отказать в отнесении) земли или земельные участки к определенной категории земель (п. 2.2 Положения).

Согласно данному Порядку, ходатайство о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую подается заинтересованным лицом в Правительство Ивановской области. Правительство Ивановской области в 3-дневный срок направляет поступившее ходатайство с приложенными документами на рассмотрение в Департамент управления имуществом Ивановской области (далее по тексту также Департамент) (п. 1.2 Порядка). В случае отсутствия оснований для отказа в принятии ходатайства к рассмотрению Департамент управления имуществом не позднее 2 рабочих дней со дня окончания срока, указанного в абзаце первом пункта 1.3 Порядка, направляет копию поступившего ходатайства с приложением документов, необходимых для принятия Комиссией решений, отнесенных к ее компетенции, для рассмотрения в Департамент строительства и архитектуры Ивановской области, Департамент сельского хозяйства и продовольствия Ивановской области, Департамент экономического развития и торговли Ивановской области, Департамент природных ресурсов и экологии Ивановской области, комитет Ивановской области по лесному хозяйству, комитет Ивановской области по государственной охране объектов культурного наследия, Главное управление МЧС России по Ивановской области, органы местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, городских (сельских) поселений Ивановской области, на территории которых находятся земли или земельные участки, подлежащие переводу (п. 1.5 Порядка).

По результатам рассмотрения ходатайства органами, указанными в пункте 1.5 Порядка, подготавливается и направляется в Департамент управления имуществом заключение о соответствии (несоответствии) испрашиваемого перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую требованиям федерального законодательства с выводом о возможности (невозможности) подготовки проекта распоряжения Правительства Ивановской области о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую с указанием основания(ий) отказа в переводе, предусмотренного статьей 4 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее - Заключение) (п. 1.6 Порядка).

На основании заключений, представленных органами, указанными в пункте 1.5 настоящего Порядка, Департамент управления имуществом в срок не более 3 рабочих дней осуществляет подготовку обобщенного заключения с рекомендацией Правительству Ивановской области перевести (отказать в переводе) земли или земельные участки в составе таких земель из одной категории в другую (п. 1.11 Порядка).

Комиссия рассматривает обобщенное заключение Департамента с рекомендацией Правительству Ивановской области перевести (отказать в переводе) земли или земельные участки в составе таких земель из одной категории в другую, прилагаемые ходатайство и документы и принимает на их основании решение рекомендовать Правительству Ивановской области перевести (отказать в переводе) земли или земельные участки в составе таких земель из одной категории в другую (п. 1.12 Порядка).

Департамент на основании решения Комиссии осуществляет подготовку проекта распоряжения Правительства Ивановской области о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую либо об отказе в переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, который не позднее 3 рабочих дней с даты принятия Комиссией соответствующего решения вместе с копией протокола заседания Комиссии направляет в Правительство Ивановской области (п. 1.13 Порядка).

Из материалов дела следует, что в Правительство Ивановской области 12 сентября 2023 года поступило ходатайство МБУ «Служба заказчика по содержанию кладбищ» по переводу земельных участков из категории «земли сельскохозяйственного назначения» в категорию «земли особо охраняемых территорий и объектов» для размещения кладбища. МБУ «Служба заказчика по содержанию кладбищ» просило перевести в категорию «земли особо охраняемых территорий и объектов» земельные участки с кадастровыми номерами: 37:05:010214:171, 37:05:010214:172, 37:05:010214:176, 37:05:010214:177, расположенные по адресу: Ивановская область, Ивановский район, в 1500 м. юго-западнее с. Бибирево, имеющие вид разрешенного использования «для сельскохозяйственного производства», находящиеся в муниципальной собственности г. Иванова на основании постановления от 13 февраля 2023 года № 274 «О принятии земельных участков из муниципальной собственности Озерновского сельского поселения Ивановского муниципального района в муниципальную собственность города Иванова» (л.д.31 т. 1). Указанные участки относятся к сельскохозяйственным угодьям.

В качестве основания для перевода земельных участков с кадастровыми номерами 37:05:010214:171, 37:05:010214:177 указано на их использование Учреждением для организации места захоронения (городского кладбища), земельных участков с кадастровыми номерами 37:05:010214:172, 37:05:010214:176 – их использование Учреждением для организации подъездных дорог, парковок и строительства объектов инфраструктуры для обслуживания городского кладбища в соответствии с Генеральным планом Озерновского поселения и постановлением Администрации Ивановского муниципального района от 4 сентября 2023 года №1305.

Указанные земельные участки переданы Учреждению в постоянное (бессрочное) пользование постановлениями Администрации Озерновского сельского поселения Ивановского муниципального района № 2, 3 от 24 января 2023 года (л.д. 136 т.1).

К ходатайству были приложены согласие правообладателя земельных участков (Администрации г. Иванова) и постановление Администрации Ивановского муниципального района от 4 сентября 2023 года № 1305 «О создании в Ивановском муниципальном районе Ивановской области особо охраняемой территории местного значения историко-культурного назначения (земли военных и гражданских захоронений)».

По результатам рассмотрения ходатайства органами, указанными в пункте 1.5 Порядка, были подготовлены заключения и направлены в Департамент.

На основании заключений, представленных Департаментами, Комитетами, состав которых определен в приложении № 2 к постановлению Правительства Ивановской области № 63-п, а также заключения Администрацией Озерновского сельского поселения Ивановского муниципального района, Департаментом имущества было составлено Обобщенное заключение от 9 октября 2023 года № ДУИ-3221-23 (л.д. 131-133 т. 1), которое было рассмотрено 12 октября 2023 года на заседании Межведомственной комиссии по рассмотрению ходатайств о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую

(протокол № 11) (л.д. 134-135) и одобрено, Правительству Ивановской области рекомендовано осуществить перевод указанных земельных участков из одной категории в другую.

Как следует из преамбулы оспариваемого Распоряжения № 183-рп, оно было издано Правительством по результатам рассмотрения ходатайства от 12 сентября 2023 года № 214 МБУ «Служба заказчика по содержанию кладбищ» о переводе используемых им земельных участков из категории «земель сельскохозяйственного назначения» в категорию «земли особо охраняемых территорий и объектов».

Таким образом, перевод земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, осуществлялся в публичных интересах в целях организации общественного городского кладбища, вследствие чего он затрагивает права и законные интересы неопределенного круга лиц.

Анализ приведенных норм законодательства и содержания оспариваемого Распоряжения № 183-рп дает основания согласиться с доводами административного истца о том, что указанное распоряжение отвечает признакам нормативного правового акта, так как издано компетентным органом исполнительной власти в пределах предоставленных полномочий, распространяет свое действие на неопределенный круг лиц, рассчитано на неоднократное применение и действует независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения.

Суд находит несостоятельной ссылку представителей административного ответчика на положения статьи 62 Устава Ивановской области, определяющие систему нормативных правовых актов Ивановской области, которую составляют, в том числе, постановления Правительства Ивановской области, а также на пункт 1 статьи 10 Закона Ивановской области от 6 мая 2011 года № 42-ОЗ «О Правительстве Ивановской области», согласно которому правовые акты Правительства Ивановской области, имеющие нормативный характер, оформляются постановлениями Правительства Ивановской области, тогда как правовые акты по оперативным и текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, оформляются распоряжениями Правительства Ивановской области.

Принимая решение о переводе в форме распоряжения, Правительство Ивановской области не учитывало характер осуществляемого перевода, направленного на урегулирование правового режима земельных участков в публичных интересах и затрагивающего права неопределенного круга лиц, и, тем самым, преодолело предъявляемые законом требования к порядку принятия, введения в действие и опубликования нормативного правового акта.

При этом надо отметить, что Закон Ивановской области № 62-ОЗ, предусматривая принятие решение о переводе земельных участков из одной категории в другую, не устанавливает при этом конкретный вид правового акта.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В случае если законодательством Российской Федерации предусмотрено обязательное опубликование нормативного правового акта и в средстве массовой информации (в нескольких средствах массовой информации), и на «Официальном интернет-портале правовой информации», официальным опубликованием акта следует признавать его первое размещение в одном из предусмотренных мест опубликования (пункт 31 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года).

Пунктом 2 статьи 2 Закона Ивановской области от 23 ноября 1994 года № 27-ОЗ «О порядке обнародования (официального опубликования) правовых актов

Ивановской области, иной официальной информации» (далее – Закон № 27-ФЗ), предусмотрено, что официальным опубликованием законов Ивановской области, указов Губернатора Ивановской области, постановлений Правительства Ивановской области, нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Ивановской области является первое размещение их полных текстов в периодическом печатном издании «Ивановская газета», или в иных источниках официального опубликования согласно настоящей статье, а также в форматах, исключающих несанкционированное преобразование (редактирование), в официальном сетевом издании «Ивановская газета – сайт» (IVGAZETA.RU).

В соответствии с требованиями части 9 статьи 213 КАС РФ обязанность доказывания соблюдения требований нормативных правовых актов, устанавливающих 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 возложена на орган, организацию, должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 40 постановления от 25 декабря 2018 года указал, что акты, не прошедшие государственную регистрацию (если такая регистрация является обязательной), не опубликованные в предусмотренном порядке, а равно имеющие иные нарушения порядка принятия и введения в действие, свидетельствующие об отсутствии у них юридической силы, не влекут правовых последствий и не могут регулировать соответствующие правоотношения независимо от выявления указанных нарушений в судебном порядке. Установив такие нарушения, суд принимает решение о признании оспариваемого акта не действующим полностью (в том числе и при оспаривании в суде его отдельных положений), как не имеющего юридической силы с момента его принятия, вывод о чем должен содержаться в резолютивной части судебного акта.

Судом установлено, что оспариваемое Распоряжение № 183-рп является нормативным правовым актом, однако в нарушение требований действующего законодательства оно официально не опубликовано. Данный факт не оспаривается административным ответчиком. Следовательно, имеются правовые основания для признания данного распоряжения недействующим в полном объеме со дня его принятия.

Кроме того, суд полагает необходимым указать на следующие нарушения действующего законодательства при принятии Распоряжения № 183-рп.

Согласно статье 4 Федерального закона № 172-ФЗ перевод земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую не допускается в случае установления ограничения перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую либо запрета на такой перевод; наличия отрицательного заключения государственной экологической экспертизы в случае, если ее проведение предусмотрено федеральными законами; установления несоответствия испрашиваемого целевого назначения земель или земельных участков утвержденным документам территориального планирования и документации по планировке территории, землеустроительной документации.

В соответствии с частью 2 статьи 10 Федерального закона № 172-ФЗ перевод земель другой категории или земельных участков в составе таких земель в земли особо охраняемых территорий и объектов (за исключением земель населенных пунктов) допускается в случае создания особо охраняемых территорий, туристско-рекреационных особых экономических зон, а также в иных установленных Земельным кодексом Российской Федерации и другими федеральными законами случаях.

Особенности перевода земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию установлены пунктом 2 части 1 статьи 7 Федерального закона №172-ФЗ, предусматривающим, что такой перевод допускается в исключительных случаях, связанных с созданием особо охраняемых природных территорий или с отнесением земель к землям природоохранного, историко-культурного, рекреационного и иного особо ценного назначения (пункт 2 части 1 статьи 7 указанного закона).

В силу части 1 статьи 94 ЗК РФ к землям особо охраняемых территорий относятся земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим.

В частности, к землям особо охраняемых природных территорий относятся земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, природных парков, дендрологических парков, ботанических садов (пункт 1 статьи 95 ЗК РФ).

К землям историко-культурного назначения относятся земли объектов культурного наследия народов Российской Федерации (памятников истории и культуры), в том числе объектов археологического наследия; достопримечательных мест, в том числе мест бытования исторических промыслов, производств и ремесел; военных и гражданских захоронений (пункт 1 статьи 99 ЗК РФ).

Из анализа указанных норм следует, что для перевода земель другой категории или земельных участков в составе таких земель в земли особо охраняемых территорий и объектов предполагается установление их особого природоохранного, научного, историко-культурного, эстетического, рекреационного, оздоровительного и иного ценного значения, они должны быть изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота.

При этом по смыслу приведенного законодательства переводу земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель предшествует решение вопроса либо о создании (присвоении статуса) особо охраняемой природной территории либо об отнесении таких земель к землям природоохранного, историко-культурного, рекреационного и иного особо ценного назначения.

В обоснование ходатайства о переводе МБУ сослалось и представило постановление Администрации Ивановского муниципального района от 4 сентября 2023 года № 1305 «О создании в Ивановском муниципальном районе Ивановской области особо охраняемой территории местного значения историко-культурного назначения (земли военных и гражданских захоронений)», которым земельные участки с кадастровыми номерами 37:05:010214:171, 37:05:010214:172, 37:05:010214:176, 37:05:010214:177 были отнесены к особо охраняемой территории местного значения историко-культурного назначения (земли военных и гражданских захоронений) в Ивановском муниципальном районе Ивановской области, утверждены границы особо охраняемой территории местного значения историко-культурного назначения (земли военных и гражданских захоронений), а также Положение об

особо охраняемой территории местного значения историко-культурного назначения (земли военных и гражданских захоронений).

Как видно, особо охраняемая природная территория данным постановлением не создавалась.

Позиция административных ответчиков строилась на том, что указанным постановлением районной администрации спорные земельные участки из земель сельхозназначения были отнесены к землям особо охраняемых территорий местного значения историко-культурного назначения ввиду планируемого размещения на данной территории городского кладбища, что позволяло осуществить их перевод в земли особо охраняемых территорий. Данная позиция отражена в пояснительной записке к проекту распоряжения (л.д.18 т.1).

Однако данная правовая позиция представляется ошибочной.

Статьей 5 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» установлено, что к землям историко-культурного назначения, правовой режим которых регулируется земельным законодательством Российской Федерации и настоящим Федеральным законом относятся земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также в границах территорий выявленных объектов культурного наследия.

Вместе с тем из заключения Комитета Ивановской области по государственной охране объектов культурного наследия от 5 октября 2023 года № вн-2831-01-13 (л.д.124 т.1) следует, что на земельных участках по адресу: Ивановская область, Ивановский район, в 1500 м юго-западе с. Бибирево с кадастровыми номерами 37:05:010214:171, 37:05:010214:172, 37:05:010214:176, 37:05:010214:177 объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации, включенные в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выявленные объекты культурного наследия не зарегистрированы; границы территорий объектов культурного наследия, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, режимы использования земель и требования к градостроительным регламентам, разработанные применительно к зонам охраны объектов культурного наследия, на указанные участки не распространяются.

В силу пункта 1 статьи 4 Федерального закона от 12 января 1995 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» места погребения могут относиться к объектам, имеющим культурно-историческое значение.

В свою очередь Градостроительный кодекс Российской Федерации, определяя виды и состав территориальных зон, в статье 35 предусматривает, что в зоны особо охраняемых территорий могут включаться земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение (пункт 12), а зоны, занятые кладбищами, крематориями могут включаться в состав зон специального назначения (пункт 13).

Из системного толкования приведенного законодательства следует, что отнесение земель к категории историко-культурного назначения в связи с размещением мест погребения возможно исключительно при фактическом наличии на данном участке военных или гражданских захоронений, представляющих особую историко-культурную ценность, подтвержденную документально.

Законодательство не предусматривает возможность установления особого правового режима земель историко-культурного назначения в отношении: планируемых, проектируемых или предполагаемых к созданию мест погребения в отсутствие материального субстрата охраны (действующих или исторических могил, мемориалов, памятных знаков).

Аналогичную позицию занял Департамент природных ресурсов и экологии Ивановской области, указав в заключении от 29 сентября 2023 года №ИВН-1253-041/01-12 (л.д.125 т.1), что испрашиваемый перевод земельных участков с кадастровыми номерами: 05:010214:171, 37:05:010214:172, 37:05:010214:176, 37:05:010214:177 не соответствует требованиям федерального законодательства. Исходя из статей 95-100 Земельного кодекса Российской Федерации, кладбище не может относиться к землям особо охраняемых территорий. Информация о наличии на указанных земельных участках историко-культурных объектов в представленных документах отсутствует. Сведения об иных случаях, установленных Земельным кодексом РФ и другими федеральными законами, при которых возможен перевод земель другой категории или земельных участков в составе таких земель в земли особо охраняемых территорий и объектов, в Департаменте отсутствуют. Минэкономразвития России в письме от 6 сентября 2018 года № Д23и-4875 разъяснило, что кладбища, расположенные за пределами населенных пунктов, не имеющие культурно-исторического значения, должны располагаться на землях промышленности и иного специального назначения. На основании изложенного, Департамент полагал невозможным подготовку проекта распоряжения Правительства Ивановской области о переводе земельных участков из одной категории в другую.

Данная информация также была отражена Департаментом управления имущества Ивановской области в Обобщенном заключении от 9 октября 2023 г. №ДУИ-3221-23, которое было рассмотрено на заседании Межведомственной комиссии по рассмотрению ходатайств о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую 12 октября 2023 года (л.д.131-135 т.1).

При этом как в обращении МБУ «Служба заказчика по содержанию кладбищ» в Администрацию Ивановского муниципального района с предложениями об отнесении земельных участков с кадастровыми номерами 37:05:010214:171, 37:05:010214:177, 37:05:010214:172, 37:05:010214:176 к землям особо охраняемых территорий местного значения, так и в ходатайстве МБУ в Правительство Ивановской области о переводе данных земельных участков (л.д. 157-158, 186-187 т.1) отсутствуют сведения об историко-культурной ценности территории переводимых земельных участков и надлежащее обоснование их перевода из категории «Земли сельскохозяйственного назначения» в категорию «Земли особо охраняемых территорий и объектов», как того требуют положения пункта 3 части 3 статьи 2 Федерального закона № 172-ФЗ и подпункт «б» пункта 5 Положения о порядке отнесения земель к землям особо охраняемых территорий местного значения Ивановского муниципального района, порядке их использования и охраны, утвержденного решением совета Ивановского муниципального района от 26 января 2023 года № 375.

Сама по себе цель перевода – для организации места захоронения (городского кладбища) не может выступать обоснованием такого перевода, поскольку не любое захоронение имеет особую историко-культурную ценность.

Из вышеизложенного следует, что при принятии Распоряжения № 183-рп не были соблюдены установленные пунктом 2 части 1 статьи 7 Закона № 172-ФЗ особенности перевода земель сельскохозяйственного назначения.

При этом мнение представителей административного ответчика об отсутствии оснований для оценки правомерности представленных с ходатайством о переводе документов суд считает ошибочным.

В силу подпункта 2 пункта 2 статьи 3 Федерального закона № 172-ФЗ в рассмотрении ходатайства может быть отказано в случае, если к ходатайству приложены документы, содержание которых не соответствует требованиям земельного законодательства. Тем самым до вынесения решения по существу предполагается проверка представленных с ходатайством о переводе документов на соответствие действующему земельному законодательству.

Аналогичные требования о проведении проверки представленных с ходатайством документов на предмет соответствия требованиям законодательства и возможности возврата ходатайства при наличии оснований для отказа в его принятии содержатся в пунктах 1.2.-1.4. Порядка (приложение 3 к постановлению Правительства Ивановской области № 63-п).

Поскольку условия, необходимые для осуществления перевода земельных участков из состава земель сельскохозяйственных угодий в земли особо охраняемых территорий историко-культурного назначения не соблюдены, надлежащего правового и фактического обоснования такого перевода со стороны ходатайствующего лица не представлено, суд приходит к выводу о нарушении порядка принятия оспариваемого распоряжения Правительства Ивановской области от 2 ноября 2023 года № 183-рп и его неправомерности по существу.

Данное обстоятельство нарушает права и законные интересы административного истца, в том числе на благоприятную окружающую среду, комфортные условия проживания, ввиду осуществления с нарушением установленного порядка перевода земельных участков в целях планируемого размещения на указанных землях городского кладбища, а, следовательно, затрагивает интересы административного истца, как субъекта отношений, регулируемых оспариваемым правовым актом.

Как установлено пунктом 1 части 2 статьи 215 КАС РФ, по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

Принимая во внимание нарушение процедуры принятия и правил опубликования оспариваемого нормативного правового акта, суд приходит к выводу, о том, что оспариваемое Распоряжение Правительства Ивановской области от 2 ноября 2023 года № 183-рп «О переводе земельных участков из одной категории в другую» необходимо признать недействующим со дня его принятия.

В соответствии с пунктом 2 части 4 статьи 215 КАС РФ сообщение о принятии настоящего решения суда подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в порядке, установленном Законом Ивановской области от 23 ноября 1994 года № 27-ОЗ «О порядке обнародования (официального опубликования) правовых актов Ивановской области, иной официальной информации».

В силу статьи 111 КАС РФ стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесенные по делу судебные расходы, за исключением случаев, предусмотренных статьями 107 и частью 3 статьи 109 настоящего Кодекса.

В этой связи с Правительства Ивановской области в пользу административного истца Смирнова П.А. подлежат взысканию расходы по уплате государственной пошлины при предъявлении иска в суд в сумме 4000 руб.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьями 175 – 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

РЕШИЛ:

Административное исковое заявление Смирнова Петра Алексеевича удовлетворить.

Признать не действующим со дня принятия распоряжение Правительства Ивановской области от 2 ноября 2023 г. № 183-рп «О переводе земельных участков из одной категории в другую».

Взыскать с Правительства Ивановской области в пользу Смирнова Петра Алексеевича расходы по уплате государственной пошлины в размере 4000 (четыре тысячи) рублей.

Сообщение о принятии данного судебного решения подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения в законную силу в порядке, установленном Законом Ивановской области от 23 ноября 1994 г. № 27-ОЗ «О порядке обнародования (официального опубликования) правовых актов Ивановской области, иной официальной информации».

Настоящее решение может быть обжаловано в Первый апелляционный суд общей юрисдикции через Ивановский областной суд в течение месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Судья

Запятова Н.А.

В окончательной форме решение суда принято 2 июля 2026 г.

