



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-367

## РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

21 августа 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации  
при секретаре  
с участием прокурора

Бугакова О.А.  
Томиной Д.Д.  
Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Хриченко Антона Владимировича о признании недействующими пунктов 5.1–5.9, 6.1 Правил создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации, утвержденных приказом Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 15 декабря 1999 г. № 153,

### установил:

15 декабря 1999 г. Государственным комитетом Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу (далее также – Госстрой России) издан приказ № 153, пунктом 1 которого утверждены Правила создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации (далее также – Правила).

Раздел 5 Правил содержит систему оценки состояния озелененных территорий, которая предусматривает комплекс организационных, инженерно-планировочных, агротехнических и других мероприятий, обеспечивающих эффективный контроль, разработку своевременных мер по защите и восстановлению озелененных территорий, прогноз состояния зеленых насаждений с учетом реальной экологической обстановки и других факторов, определяющих состояние зеленых насаждений и уровень благоустройства (пункт 5.1).

В пункте 5.2 Правил определены основные составляющие системы оценки озелененных территорий: оценка (долгосрочная, ежегодная, оперативная) качественных и количественных параметров состояния зеленых

насаждений на озелененной территории и элементов благоустройства; выявление и идентификация причин ухудшения состояния зеленых насаждений; разработка программы мероприятий, направленных на устранение последствий воздействия на зеленые насаждения негативных причин и устранения самих причин, а также мероприятий по повышению уровня благоустройства; прогноз развития ситуации (долгосрочный, ежегодный, оперативный).

Пунктом 5.3 Правил предусмотрено, что оценку состояния озелененных территорий осуществляют либо специализированные учреждения (если речь идет о зеленых насаждениях общего пользования), либо организации, предприятия и др., в ведении которых находятся эти территории, с последующим экспертным заключением по материалам обследования квалифицированными специалистами.

В пунктах 5.4–5.9 Правил определены периодичность осуществления оценки состояния озелененных территорий (долгосрочной, ежегодной (плановой), оперативной оценки состояния зеленых насаждений), порядок ее проведения и оформления.

Раздел 6 Правил предусматривает охрану насаждений озелененных территорий, под которой понимается система административно-правовых, организационно-хозяйственных, экономических, архитектурно-планировочных и агротехнических мероприятий, направленных на сохранение, восстановление или улучшение выполнения насаждениями определенных функций.

Согласно пункту 6.1 Правил землепользователи озелененных территорий обязаны: обеспечить сохранность насаждений; обеспечить квалифицированный уход за насаждениями, дорожками и оборудованием в соответствии с Правилами, не допускать складирования строительных отходов, материалов, крупногабаритных бытовых отходов и т.д.; принимать меры борьбы с вредителями и болезнями согласно указаниям специалистов, обеспечивать уборку сухостоя, вырезку сухих и поломанных сучьев и лечение ран, дупел на деревьях; в летнее время и в сухую погоду поливать газоны, цветники, деревья и кустарники; не допускать вытаптывания газонов и складирования на них материалов, песка, мусора, снега, сколов льда и т.д.; новые посадки деревьев и кустарников, перепланировку с изменением сети дорожек и размещением оборудования производить только по проектам, согласованным в установленном порядке, со строгим соблюдением агротехнических условий; во всех случаях снос и пересадку деревьев и кустарников, производимые в процессе содержания и ремонта, осуществлять в соответствии с технологическим регламентом, ущерб возмещается по установленным расценкам; при наличии водоемов на озелененных территориях содержать их в чистоте и производить их капитальную очистку не менее одного раза в 10 лет; предусматривать в годовых сметах выделение средств на содержание насаждений.

Хриченко А.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими

пунктов 5.1–5.9, 6.1 Правил, ссылаясь на их противоречие части 3 статьи 15, статье 42 Конституции Российской Федерации, пункту 1 статьи 41, статье 42 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), статье 210 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), статье 11 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды), пункту 19 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон об общих принципах организации местного самоуправления), а также пунктам 8–10 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» (далее – Указ № 763), как принятых с нарушением установленной для нормативных правовых актов процедуры издания, введения в действие и опубликования.

По мнению административного истца, оспариваемые в части Правила утверждены неуполномоченным органом, содержат нормативные предписания, обязательные для неопределенного круга лиц и рассчитанные на неоднократное применение, подлежали представлению на государственную регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) и официальному опубликованию. Полагает, что пункты 5.1–5.9, 6.1 Правил содержат правовую неопределенность ввиду неуказания субъекта, ответственного за содержание и сохранение зеленых насаждений на находящихся в государственной или муниципальной собственности озелененных территориях, переданных в пользование третьим лицам, чем создают условия для непринятия этими лицами своевременных мер по надлежащему содержанию и сохранению зеленых насаждений на указанных территориях, в частности в муниципальном образовании «Город Саратов», в котором проживает административный истец, что нарушает его права, свободы и законные интересы как гражданина Российской Федерации на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Административный ответчик Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой России), осуществляющее согласно Указу Президента Российской Федерации от 1 ноября 2013 г. № 819 функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства, в письменных возражениях на административный иск указало, что оспариваемые в части Правила утверждены приказом Госстроя России от 15 декабря 1999 г. № 153 в пределах его компетенции, являются рекомендательным документом, а не нормативным правовым актом, не направлены на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих

правоотношений, в них отсутствуют правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение; акт в оспариваемой части соответствует действующему законодательству Российской Федерации и не нарушает права административного истца.

Заинтересованное лицо Минюст России в письменном отзыве на административный иск указал, что Правила являются рекомендательным документом в целях регламентации основных вопросов ведения зеленого хозяйства, предназначены для предприятий, занимающихся вопросами создания, охраны и содержания озелененных территорий, при этом отдельные пункты Правил содержат предписания, рассчитанные на неоднократное применение, затрагивают права и обязанности неопределенного круга лиц, в связи с чем оспариваемый акт обладает признаками, характеризующими нормативный правовой акт; приказ, утвердивший Правила, на государственную регистрацию в Минюст России не поступал, официально опубликован не был.

Представитель административного истца Рыбаков А.Ю. в судебном заседании настаивал на удовлетворении заявленных требований.

Представитель Министра России Кордюкова Е.А. поддержала изложенные в письменных возражениях правовые позиции, просила отказать в удовлетворении административного искового заявления.

Минюст России направил письменное ходатайство о рассмотрении дела в отсутствие своего представителя.

Выслушав представителей сторон, изучив доводы заинтересованного лица, проверив оспариваемый акт на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленных требований отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Согласно Положению о Государственном комитете Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 1999 г. № 1289, действовавшему на момент принятия оспариваемого акта, Госстрой России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим на коллегиальной основе межотраслевую координацию и функциональное регулирование деятельности в области строительства, архитектуры, градостроительства, жилищной политики, жилищно-коммунального комплекса и его реформирования во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (пункт 1), формирует межотраслевую систему нормативных документов в строительстве, обеспечивает разработку, регистрацию, утверждение, ввод в действие, пересмотр и отмену постановлениями Госстроя России в том числе государственных градостроительных нормативов и правил (подпункт 53 пункта 7).

Правила создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации приняты и введены в действие приказом Госстроя России от 15 декабря 1999 г. № 153 во исполнение указанного положения, опубликованы Госстроем России в издании «Нормирование в строительстве и ЖКХ», 2000 г., № 1, размещены в информационно-правовых системах «Консультант Плюс» и «Гарант». Прейскурантом на нормативную, методическую и типовую проектную документацию названным правилам присвоен номер МДС 13-5.2000.

Оспариваемые в части Правила, как указано в их преамбуле, являются рекомендательным документом в целях регламентации основных вопросов ведения зеленого хозяйства. Правила разработаны с учетом действующих стандартов, строительных и эксплуатационных норм и правил, а также источников и материалов, обобщающих практический опыт. Предназначены для всех предприятий, занимающихся вопросами создания, охраны и содержания озелененных территорий, независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности.

В силу подпункта «д» пункта 15 Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (далее – Разъяснения), утвержденных приказом Минюста России от 14 июля 1999 г. № 217 (действовали на момент принятия Правил), акты рекомендательного характера не подлежали представлению на государственную регистрацию. Аналогичные указания содержались и в действовавших затем и утративших силу в настоящее время подпункте «д» пункта 15 Разъяснений, утвержденных приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88, в подпункте 13.3 пункта 13 Разъяснений, утвержденных приказом Минюста России от 23 апреля 2020 г. № 105.

В соответствии с пунктом 17 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 № 1009), в редакции, действовавшей на дату принятия оспариваемых Правил, акты, не нуждающиеся в государственной регистрации, подлежали опубликованию в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, утвердившим акт. При этом порядок вступления данного акта в силу также определялся федеральным органом исполнительной власти, его издавшим.

Таким образом, оспариваемые в части Правила утверждены приказом Госстроя России при реализации полномочий на принятие такого акта, в предусмотренной форме, и в порядке вступления в силу, определенном органом, его издавшим, носят рекомендательный характер и не нуждаются в государственной регистрации.

Доводы административного истца о признании Правил недействующими, как принятых с нарушением установленной для нормативных правовых актов

процедуры издания, введения в действие и опубликования, подлежат отклонению по следующим основаниям.

Согласно части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Требования к введению в действие нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций, имеющих межведомственный характер, независимо от срока их действия, предусмотрены Указом № 763 и Правилами № 1009. Пунктами 8, 9 этого указа и пунктами 10, 11, 17 данных правил установлена обязательность государственной регистрации в Минюсте России названных нормативных правовых актов и обязательность их официального опубликования (за исключением актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера). При нарушении указанных требований нормативные правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут.

Приведенные положения подлежат применению только в отношении нормативных правовых актов.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 31 марта 2015 г. № 6-П, 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.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» разъяснено, 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 (пункт 2).

Из анализа содержания Правил, включая положения, с которыми административный истец связывает нарушение своих прав как гражданина

Российской Федерации, следует, что Правила являются рекомендательным документом, изданным в целях регламентации основных вопросов ведения зеленого хозяйства, предназначены для предприятий, занимающихся вопросами создания, охраны и содержания озелененных территорий, то есть Правила не являются актом общего действия, содержащим правовые нормы, обязательные для исполнения неопределенным кругом лиц, а имеют адресную направленность и носят организационный характер, не предполагают возложения каких-либо обязанностей на граждан, не устанавливают санкций за их неисполнение или ненадлежащее исполнение, в связи с чем к ним не применимы требования о порядке принятия, регистрации и опубликования нормативного правового акта, установленные Указом № 763 и Правилами № 1009.

При этом положения раздела 5 Правил, содержащие систему оценки состояния озелененных территорий, и раздела 6 Правил, предусматривающие охрану насаждений озелененных территорий, вопреки доводам административного истца, направлены на обеспечение надлежащего содержания и сохранение зеленых насаждений на озелененных территориях, не нарушают прав граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение причиненного вреда, предусмотренных статьей 42 Конституции Российской Федерации, пунктом 1 статьи 11 Закона об охране окружающей среды.

Указание в пункте 5.3 Правил об осуществлении оценки состояния озелененных территорий либо специализированными учреждениями, либо организациями, предприятиями и др., в ведении которых находятся эти территории, подтверждает рекомендательный характер оспариваемого акта.

Добровольное применение положений оспариваемых Правил предприятиями, занимающимися вопросами создания, охраны и содержания озелененных территорий, не исключает исполнения ими обязательных требований в установленной сфере деятельности, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации, и не освобождает от ответственности, установленной соответствующими нормативными правовыми актами, за их неисполнение или ненадлежащее исполнение, в связи с чем не может рассматриваться как нарушающее права административного истца.

Оспариваемые положения Правил не противоречат статье 210 ГК РФ, статьям 41, 42 ЗК РФ, устанавливающим бремя содержания имущества и обязанности собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, по их использованию, поскольку соблюдение этих правил, разработанных с учетом обобщающих практический опыт источников и материалов, способствует осуществлению надлежащего ухода за зелеными насаждениями и их сохранению, а также восстановлению и улучшению выполнения насаждениями определенных функций.

Пунктом 19 части 1 статьи 14, пунктом 25 части 1 статьи 16 Закона об общих принципах организации местного самоуправления установлено, что к

вопросам местного значения относится, в частности, утверждение правил благоустройства территории городского поселения, муниципального, городского округа, осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства, предметом которого является соблюдение правил благоустройства территории поселения, муниципального, городского округа, в том числе организация благоустройства территории поселения, муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения, муниципального, городского округа.

Правила, не являющиеся нормативным правовым актом, не регулируют вопросы организации озеленения территории муниципального образования как составной части благоустройства территории, которые относятся к вопросам местного значения и подлежат утверждению в принимаемых органами местного самоуправления нормативных правовых актах в соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления, уставами муниципальных образований.

Ссылки на положения оспариваемых Правил в судебных актах, вопреки доводам административного истца, не свидетельствуют об их нормативном характере.

При изложенных обстоятельствах суд приходит к выводу, что оспариваемые положения Правил соответствуют действующему законодательству, не нарушают и не ограничивают прав административного истца в упоминаемых им аспектах.

По приведенным выше мотивам Правила в оспариваемой части не подлежат признанию недействующими по результатам проверки их содержания.

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

**решил:**

в удовлетворении административного искового заявления Хриченко Антона Владимировича о признании недействующими пунктов 5.1–5.9, 6.1 Правил создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации, утвержденных приказом Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 15 декабря 1999 г. № 153, 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