



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-331

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

20 ноября 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

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

при секретаре  
с участием прокурора

Иванове В.Н.  
Слободина С.А.

рассмотрела 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 зелёных насаждений в городах Российской Федерации, утверждённых приказом Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 15 декабря 1999 г. № 153,

по апелляционной жалобе Хриченко А.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 21 августа 2025 г. по делу № АКПИ25-367, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя административного истца Кушалиной А.В., поддержавшей апелляционную жалобу, представителя Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Кордюковой Е.А., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

## установила:

приказом Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу (далее также – Госстрой России) от 15 декабря 1999 г. № 153 утверждены Правила создания, охраны и содержания зелёных насаждений в городах Российской Федерации (далее – Правила).

Пунктом 5.1 Правил определено, что система оценки состояния озеленённых территорий предусматривает комплекс организационных, инженерно-планировочных, агротехнических и других мероприятий, обеспечивающих эффективный контроль, разработку своевременных мер по защите и восстановлению озеленённых территорий, прогноз состояния зелёных насаждений с учётом реальной экологической обстановки и других факторов, определяющих состояние зелёных насаждений и уровень благоустройства.

Согласно пункту 5.2 Правил основные составляющие системы оценки озеленённых территорий: оценка (долгосрочная, ежегодная, оперативная) качественных и количественных параметров состояния зелёных насаждений на озеленённой территории и элементов благоустройства; выявление и идентификация причин ухудшения состояния зелёных насаждений; разработка программы мероприятий, направленных на устранение последствий воздействия на зелёные 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 озеленённых территорий осуществляют либо специализированные учреждения (если речь идёт о зелёных насаждениях общего пользования), либо организации, предприятия и другие, в ведении которых находятся эти территории, с последующим экспертным заключением по материалам обследования квалифицированными специалистами.

В пунктах 5.4–5.9 Правил приведены периодичность осуществления оценки состояния озеленённых территорий (долгосрочной, ежегодной (плановой), оперативной оценки состояния зелёных насаждений), их плановых осмотров, цели и задачи их проведения.

В соответствии с пунктом 6.1 Правил землепользователи озеленённых 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 водоёмов на озеленённых 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 приведённых пунктов 5.1–5.9, 6.1 Правил. В обоснование заявленного требования указал, что оспариваемые положения противоречат 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», 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), приняты с нарушением установленной для нормативных правовых актов пунктами 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» процедуры издания, введения в действие и опубликования.

В административном иске ссылался на то, что Правила утверждены неуполномоченным органом, в оспариваемой части содержат нормативные предписания, обязательные для неопределённого круга лиц и рассчитанные на неоднократное применение, подлежали государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) и официальному опубликованию. Считал, что оспариваемые положения содержат правовую неопределённость ввиду неуказания в них субъекта, ответственного за содержание и сохранение зелёных насаждений на находящихся в государственной или муниципальной собственности озеленённых территориях, переданных в пользование третьим лицам, и создают условия для непринятия этими лицами своевременных мер по надлежащему содержанию и сохранению зелёных насаждений на указанных территориях, что нарушает его права, свободы и законные интересы как гражданина Российской Федерации на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причинённого здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

В соответствии с пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 1 ноября 2013 г. № 819 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации», пунктом 1 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской

Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038, функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства осуществляет Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой России), являющееся надлежащим административным ответчиком по рассматриваемому административному делу.

В письменных возражениях административный ответчик Минстрой России административный иск не признал, указав, что оспариваемый акт носит рекомендательный характер и не содержит правовых норм, обязательных для неопределённого круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение и направленных на регулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. Оспариваемые положения Правил соответствуют законодательству Российской Федерации, прав и законных интересов административного истца не нарушают.

Минюст России, привлечённый судом к участию в деле в качестве заинтересованного лица, ссылаясь на то, что Правила являются рекомендательным документом, изданы в целях регламентации основных вопросов ведения зелёного хозяйства и предназначены для предприятий, занимающихся вопросами создания, охраны и содержания озеленённых территорий. Также данное министерство указало, что отдельные пункты Правил содержат предписания, рассчитанные на неоднократное применение, затрагивают права и обязанности неопределённого 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.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 21 августа 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления Хриченко А.В. отказано.

Не согласившись с данным решением, административный истец в апелляционной жалобе просит его отменить, как незаконное и необоснованное, и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что выводы суда, изложенные в решении, не соответствуют действующему законодательству Российской Федерации.

В жалобе Хриченко А.В. указал, что Правила устанавливают основные принципы ведения зелёного хозяйства, то есть содержат обязательные к применению положения и рекомендации относительно правил содержания зелёных насаждений, что свидетельствует не только о рекомендательном, но и нормативном характере этого акта, рассчитаны на неоднократное применение, затрагивают права, свободы и обязанности неопределённого круга лиц, в связи с чем они подлежали государственной регистрации в Минюсте России и официально опубликованию.

Минстрой России в письменных возражениях на апелляционную жалобу просит в её удовлетворении отказать, а решение суда первой инстанции оставить

без изменения, полагая его законным и обоснованным, принятым с учётом всех обстоятельств, имеющих значение для дела, при правильном применении норм материального и процессуального права. Считает, что доводы апелляционной жалобы не содержат оснований для отмены или изменения судебного акта.

Минюст России представил письменный отзыв на апелляционную жалобу, в котором поддержал свою позицию по данному делу, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу без участия представителя министерства.

Хриченко А.В. в судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не явился, о времени и месте судебного разбирательства извещён в установленном законом порядке, просил рассмотреть апелляционную жалобу в его отсутствие.

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

В пункте 2 постановления 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 нём правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределённого 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.

Разрешая данное дело, суд первой инстанции верно исходил из того, что оспариваемые административным истцом в части Правила изданы Госстроем России в соответствии с компетенцией, предоставленной ему пунктом 1, подпунктом 53 пункта 7 Положения о Государственном комитете Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 1999 г. № 1289, действовавшего на день их принятия, при реализации полномочий на принятие такого акта. Данный акт опубликован в издании «Нормирование в строительстве и ЖКХ», 2000 г., № 1, и размещён в информационно-правовых системах «КонсультантПлюс» и «Гарант».

Из содержания Правил видно, что они являются рекомендательным документом в целях регламентации основных вопросов ведения зелёного хозяйства, разработаны с учётом действующих стандартов, строительных и эксплуатационных норм и правил, а также источников и материалов, обобщающих практический опыт, и предназначены для всех предприятий, занимающихся вопросами создания, охраны и содержания озеленённых

территорий, независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности (преамбула).

Проанализировав содержание Правил, с учётом положений, с которыми административный истец связывает нарушение своих прав и законных интересов, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу, что они не являются актом общего действия, содержащим правовые нормы, обязательные для исполнения неопределённым кругом лиц, а носят организационный характер и имеют адресную направленность в целях обеспечения надлежащего содержания и сохранения зелёных насаждений на озеленённых территориях специализированными учреждениями либо организациями, предприятиями и др., в ведении которых находятся эти территории.

Суд правомерно признал несостоятельными доводы административного истца, повторённые им и в апелляционной жалобе о том, что Правила в оспариваемой части содержат нормативные предписания, поскольку устанавливают обязательные к исполнению требования, затрагивающие права и законные интересы граждан.

Правила, как следует из их содержания, изданы в целях регламентации основных вопросов ведения зелёного хозяйства, что согласуется с пунктом 19 части 1 статьи 14, пунктом 25 части 1 статьи 16 Закона об общих принципах организации местного самоуправления, и адресованы предприятиям, занимающимся вопросами создания, охраны и содержания озеленённых территорий, в ведении которых находятся эти территории, то есть имеют организационный характер.

Оспариваемые положения, предусматривающие осуществление оценки состояния озеленённых территорий либо специализированными учреждениями, либо организациями, предприятиями и др., а также охрану насаждений озеленённых территорий, направлены на обеспечение указанными предприятиями надлежащего содержания и сохранения зелёных насаждений на находящихся в их ведении озеленённых территориях и не могут расцениваться как нормативные предписания, поскольку 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. Данные положения не возлагают какие-либо обязанности на граждан и не устанавливают санкций за их неисполнение или ненадлежащее исполнение, следовательно, права и охраняемые законом интересы граждан не нарушают.

Как верно отмечено в обжалуемом решении, добровольное применение положений Правил указанными предприятиями не исключает исполнения ими обязательных требований в установленной сфере деятельности, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации, и не освобождает их от ответственности, установленной соответствующими нормативными правовыми актами, за неисполнение или ненадлежащее исполнение этих актов.

Поскольку оспариваемые в части Правила не содержат предписаний нормативно-правового характера, обязательных для неопределённого круга лиц, и не оказывают общерегулирующего воздействия на общественные отношения, носят рекомендательный характер, они не подпадали под действие требований 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 постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», следовательно, официальному опубликованию в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации для нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, не подлежали и в силу подпункта 15 Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых приказом Минюста России от 14 июля 1999 г. № 217, действующих на дату принятия Правил, в государственной регистрации в Минюсте России не нуждались.

В связи с чем доводы административного истца о нарушении установленного для нормативных правовых актов порядка издания, введения в действие Правил, их опубликования и государственной регистрации являются несостоятельными, как основанные на ошибочном толковании норм материального права.

С учётом характеристики оспариваемого акта суд первой инстанции пришёл к обоснованному выводу о том, что он принят с соблюдением требований к форме, виду и процедуре его принятия, в оспариваемой части не противоречит положениям статьи 210 ГК РФ, статьям 41, 42 ЗК РФ, устанавливающим бремя содержания имущества и обязанности собственников и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, по их использованию, поскольку оспариваемые предписания не вводят отличного от приведённого в этих законоположениях нормативного регулирования, а, следовательно, не нарушают и не ограничивают прав административного истца в указанном им аспекте.

Ссылки в апелляционной жалобе на судебные акты по конкретным спорам, при разрешении которых суды учитывали рекомендации Правил применительно к оценке обоснованности требований нормативных правовых актов муниципальных образований в области благоустройства территорий, не опровергают выводов суда первой инстанции по данному административному делу об отсутствии у оспариваемого акта нормативных свойств, так как его правовая природа не являлась предметом самостоятельной проверки судов при рассмотрении этих споров.

Обжалуемое решение суда соответствует требованиям статьи 180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отвечает нормам

материального права, правильно применённым и истолкованным при рассмотрении и разрешении данного административного дела.

Выводы суда первой инстанции, изложенные в обжалованном решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству. Утверждения в апелляционной жалобе о незаконности таких выводов суда направлены на их переоценку, основаны на ошибочном толковании норм материального и процессуального права и не свидетельствуют о незаконности обжалуемого решения суда.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

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

**определила:**

решение Верховного Суда Российской Федерации от 21 августа 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Хриченко Антона Владимировича – без удовлетворения.

Председательствующий



В.Ю. Зайцев

Члены коллегии



В.Н. Александров



И.Н. Зинченко