



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ20-45

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

7 апреля 2020 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Крупнова И.В.,
Тютина Д.В.

рассмотрела в порядке упрощенного (письменного) производства административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Союз», общества с ограниченной ответственностью «Содружество», общества с ограниченной ответственностью «Русский аукцион недвижимости», Королькова Дмитрия Викторовича о признании частично недействующими методических указаний о государственной кадастровой оценке, утвержденных приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 12 мая 2017 г. № 226,

по апелляционной жалобе административных истцов на решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2019 г. по делу № АКПИ19-786, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., исследовав материалы дела, включая отзыв на апелляционную жалобу представителя Министерства экономического развития Российской Федерации Гайдук А.В., заключение в письменной форме прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития России) приказом от 12 мая 2017 г. № 226 (далее – Приказ) утвердило методические указания о государственной кадастровой оценке (далее – Методические указания).

Нормативный правовой акт 29 мая 2017 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), регистрационный номер 46860, и 30 мая 2017 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Общество с ограниченной ответственностью «Союз», общество с ограниченной ответственностью «Содружество», общество с ограниченной ответственностью «Русский аукцион недвижимости», Корольков Д.В. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании Методических указаний частично недействующими, ссылаясь на их противоречие части 1 статьи 1, части 2 статьи 6, части 3 статьи 17, статьям 19, 57 Конституции Российской Федерации, статьям 3, 390 Налогового кодекса Российской Федерации. В заявлении указано, что являясь нормативным правовым актом, связанным с формированием налоговой базы по земельному налогу на основании определения кадастровой стоимости земельного участка и относящимся вследствие этого к законодательству о налогах и сборах, Методические указания не содержат предписаний о необходимости применения положений, закрепленных в статье 3 Налогового кодекса Российской Федерации, и не отвечают принципу формальной определенности.

Административные истцы, являющиеся собственниками земельных участков, обратились в бюджетное учреждение, осуществившее определение кадастровой стоимости этих участков, в порядке, предусмотренном статьей 21 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (далее – Закон о государственной кадастровой оценке), с заявлениями об исправлении ошибки, допущенной при определении кадастровой стоимости данных участков. При принятии решений в отношении земельных участков административных истцов названным бюджетным учреждением были применены пункты 1.2 и 9.2.2.1 Методических указаний. Из данных решений следует, что методика отнесения земельных участков к конкретной оценочной группе, примененная при определении кадастровой стоимости, допускает отнесение земельного участка к оценочной группе исходя из вида разрешенного использования, предусмотренного документами градостроительного зонирования, документацией по планировке территории, градостроительным планом земельного участка, а также исходя из сведений, внесенных в ЕГРН об ограничении (обременении) участка в виде права прохода и проезда, сведений, содержащихся в актах о включении земельного участка в перечень земельных участков изымаемых для государственных нужд, сведений геоинформационных слоев в формате MAPINFO, полученных от Комитета имущественных отношений г. Санкт-Петербурга, факта частичного

использования асфальтовой дороги (незначительная часть участка занята асфальтовой дорогой), текущего использования земельного участка. Таким образом, Методические указания допускают при определении фактического (текущего) использования земельного участка и отнесении его к оценочной группе значительную свободу усмотрения для правоприменителей, что соответственно позволяет установить максимальную налоговую базу для уплаты земельного налога и затрагивает права административных истцов как налогоплательщиков.

Минэкономразвития России и Минюст России административный иск не признали, указав в письменных возражениях, что Приказ издан компетентным органом, а Методические указания в оспариваемой части не противоречат нормативным правовым актам большей юридической силы и прав административных истцов не нарушают.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2019 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Не согласившись с таким решением, административные соистцы подали апелляционную жалобу, в которой просят его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска.

Считают, что Методические указания в оспариваемой части нарушают принцип равенства налогообложения, закрепленный в пункте 1 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации, и не соответствуют критерию формальной определенности, допуская свободу усмотрения правоприменителей при установлении кадастровой стоимости земельных участков.

Административные истцы также ссылаются на то, что в обжалуемом решении не содержится ясных выводов относительно всех их доводов.

В письменном отзыве на апелляционную жалобу Минэкономразвития России просит в ее удовлетворении отказать, полагая, что оснований для отмены или изменения решения суда, предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не имеется.

Минюст России направил в суд апелляционной инстанции письмо, в котором поддержал свою позицию по настоящему административному делу, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу в отсутствие представителя министерства.

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

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. По настоящему административному делу такое основание для признания Методических указаний в оспариваемой части не действующими отсутствует.

Отношения, возникающие при проведении государственной кадастровой оценки на территории Российской Федерации, регулируются Законом о государственной кадастровой оценке (статья 1).

Статьей 5 названного закона определено, что государственное регулирование проведения государственной кадастровой оценки в части нормативно-правового регулирования осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной кадастровой оценки, который в том числе разрабатывает и утверждает методические указания о государственной кадастровой оценке, вносит изменения в методические указания о государственной кадастровой оценке (часть 1, пункт 3 части 2).

Таким органом в силу пункта 1 и подпункта 5.2.2 пункта 5 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437, является Минэкономразвития России.

Следовательно, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что Методические указания приняты Минэкономразвития России в пределах предоставленных ему полномочий с соблюдением формы и порядка введения в действие. Данное обстоятельство подтверждается вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 20 июня 2019 г. № АКПИ19-310.

Закон о государственной кадастровой оценке в пункте 1 части 1 статьи 3 определяет государственную кадастровую оценку как совокупность установленных частью 3 статьи 6 данного закона процедур, направленных на определение кадастровой стоимости и осуществляемых в порядке, установленном этим законом.

Согласно статье 4 названного закона такая оценка проводится на основе принципов единства методологии определения кадастровой стоимости, непрерывности актуализации сведений, необходимых для определения кадастровой стоимости, независимости и открытости процедур государственной кадастровой оценки на каждом этапе их осуществления, экономической обоснованности и проверяемости результатов определения кадастровой стоимости.

Под кадастровой стоимостью Закон о государственной кадастровой оценке понимает стоимость объекта недвижимости, определенную в порядке, предусмотренном данным законом, в результате проведения государственной кадастровой оценки в соответствии с методическими указаниями о государственной кадастровой оценке (пункт 2 части 1 статьи 3).

Методические указания определяют правила установления кадастровой стоимости объектов недвижимости и предназначены для определения кадастровой стоимости бюджетным учреждением субъекта Российской Федерации, наделенным полномочиями, связанными с определением кадастровой стоимости (пункт 1.1).

Из имеющихся материалов усматривается, что административными истцами по настоящему делу фактически оспариваются пункты 1.2 и 9.2.2.1 Методических указаний.

Пунктом 1.2 Методических указаний (в редакции, действовавшей на день вынесения решения суда первой инстанции) установлено, что кадастровая стоимость объекта недвижимости определяется для целей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в том числе для налогообложения, на основе рыночной информации и иной информации, связанной с экономическими характеристиками использования объекта недвижимости, без учета иных, кроме права собственности, имущественных прав на данный объект (абзац первый). Определение кадастровой стоимости предполагает расчет наиболее вероятной цены объекта недвижимости, по которой он может быть приобретен, исходя из возможности продолжения фактического вида его использования независимо от ограничений на распоряжение этим объектом недвижимости (абзац второй). Для целей названных указаний под видом использования объекта недвижимости понимается использование в соответствии с его фактическим разрешенным использованием (абзац третий). Для целей данных указаний фактическое разрешенное использование объекта недвижимости – фактическое (текущее) использование объекта недвижимости, не противоречащее установленным требованиям к использованию объекта недвижимости (абзац четвертый).

В пункте 9.2.2.1 Методических указаний содержатся особенности применения подходов для определения кадастровой стоимости земельных участков, отнесенных к сегменту «Сельскохозяйственное использование».

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что приведенные положения Методических указаний не противоречат каким-либо нормативным правовым актам большей юридической силы.

Судом первой инстанции правомерно отвергнут довод административных истцов о несоответствии оспариваемых норм статьям 3 и 390 Налогового кодекса Российской Федерации, так как указанные положения закона не регулируют отношения, связанные с государственной кадастровой оценкой.

Обоснованно признано несостоятельным и утверждение административных истцов о том, что нормативные правовые акты, регулирующие государственную кадастровую оценку и связанные с определением кадастровой стоимости, относятся к законодательству о налогах и сборах и должны следовать его принципам, закрепленным в статье 3 Налогового кодекса Российской Федерации.

Как следует из положений пункта 1 статьи 1, пункта 1 статьи 2 данного кодекса законодательство Российской Федерации о налогах и сборах состоит из этого кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах, сборах, страховых взносах и регулирует властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов, сборов, страховых взносов в Российской Федерации, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов,

действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Между тем законодательство о государственной кадастровой оценке регулирует отношения, возникающие при проведении государственной кадастровой оценки на территории Российской Федерации (статьи 1, 2 Закона о государственной кадастровой оценке), и не регламентирует отношения по установлению, введению и взиманию налогов, сборов и страховых взносов.

С учетом изложенного следует признать необоснованным довод апелляционной жалобы о том, что оспариваемые положения Методических указаний нарушают принцип равенства налогообложения, закрепленный в пункте 1 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации, поскольку они не затрагивают вопросы, непосредственно связанные с установлением, введением и взиманием налогов.

В обжалуемом решении также правильно отмечено, что кадастровая стоимость земельных участков определяется не только для целей налогообложения, но и применяется, в частности, для целей выкупа земельных участков у публично-правовых образований, расчета арендной платы за находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, платы за публичный сервитут в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не обремененных правами третьих лиц, изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения (пункт 3 статьи 39⁴, пункт 12 статьи 39¹¹, пункт 4 статьи 39⁴⁶, пункт 5 статьи 65 Земельного кодекса Российской Федерации, пункт 10 статьи 6 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

Кроме того, Налоговый кодекс Российской Федерации содержит исключения, когда налогообложение осуществляется без применения кадастровой стоимости в качестве налоговой базы (в частности, в пункте 2 статьи 402).

Административные истцы исходят из того, что Методические указания, предписывая при определении вида использования земельного участка и отнесении его к оценочной группе основываться на фактическом (текущем) использовании объекта недвижимости, не противоречащим установленным требованиям к использованию объекта недвижимости, не содержат методы определения фактического (текущего) использования объекта недвижимости. Однако данное обстоятельство не свидетельствует о незаконности оспариваемых положений нормативного правового акта.

В силу абзацев третьего и четвертого пункта 1.2 Методических указаний (в редакции, действовавшей на день вынесения обжалуемого решения) для целей названных указаний под видом использования объекта недвижимости понимается использование в соответствии с его фактическим разрешенным использованием, которое определяется как фактическое (текущее) использование объекта недвижимости, не противоречащее установленным требованиям к использованию объекта недвижимости. Такое правовое регулирование согласуется с нормами земельного законодательства

и законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности.

Так, земельное законодательство основывается в том числе на принципе 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 (подпункт 8 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации).

Следовательно, все земельные участки, вовлеченные в оборот, должны быть отнесены к той или иной категории и в отношении их должен быть установлен вид разрешенного использования.

Виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, устанавливаются градостроительными регламентами, содержащимися в правилах землепользования и застройки и обязательными для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки (пункт 3 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации, пункт 9 статьи 1, части 2, 6 статьи 30, часть 1 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Градостроительные регламенты устанавливаются с учетом фактического использования земельных участков и объектов капитального строительства в границах территориальной зоны (пункт 1 части 2 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

При этом согласно части 6 статьи 36 данного кодекса градостроительные регламенты не устанавливаются для земель лесного фонда, земель, покрытых поверхностными водами, земель запаса, земель особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон и территорий опережающего социально-экономического развития.

Использование земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, определяется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или уполномоченными органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами (часть 7 названной статьи).

Так, подпунктом 10 пункта 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрено, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской

Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится в том числе решение вопросов планирования использования земель сельскохозяйственного назначения, перевода земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, в другие категории земель.

В силу статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на следующие категории: земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса. Указанные земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов. Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования. Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (пункты 1, 2).

Классификатор видов разрешенного использования земельных участков утвержден приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540 (далее – Классификатор).

До 1 января 2021 г. орган местного самоуправления поселения, орган местного самоуправления городского округа обязаны внести изменения в правила землепользования и застройки в части приведения установленных градостроительным регламентом видов разрешенного использования земельных участков в соответствие с видами разрешенного использования земельных участков, предусмотренными Классификатором (часть 12 статьи 34 Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

В свою очередь, правообладатель земельного участка вправе заявить о приведении вида разрешенного использования земельного участка в соответствие Классификатору (часть 13 статьи 34 указанного закона).

Из изложенного следует, что к 1 января 2021 г. правила землепользования и застройки должны содержать наименования видов разрешенного использования, соответствующие Классификатору,

правообладатели земельных участков также вправе привести в соответствие Классификатору наименования видов разрешенного использования.

Методические указания в оспариваемой части не содержат положений, определяющих правовой режим земельных участков, и не вступают в противоречие с приведенными нормами действующего законодательства.

Судом первой инстанции правильно отмечено, что упомянутый в пункте 1.2 оспариваемого нормативного правового акта (в редакции, действовавшей на день вынесения решения) «вид использования объекта недвижимости» указывает на то, каким образом фактически используется земельный участок в соответствии с одним или несколькими видами разрешенного использования, установленными для соответствующего земельного участка. Такое правовое регулирование в полной мере согласуется с положениями земельного законодательства и законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности.

Также не имеется каких-либо нормативных правовых актов большей юридической силы, которым бы противоречил пункт 9.2.2.1 Методических указаний, определяющий особенности применения подходов для определения кадастровой стоимости земельных участков, отнесенных к сегменту «Сельскохозяйственное использование».

Ссылка административных истцов на то, что Методические указания в оспариваемой части допускают при определении фактического (текущего) использования земельного участка и отнесении его к оценочной группе значительную свободу усмотрения для правоприменителей, материалами административного дела не подтверждается, в связи с чем обоснованно была признана несостоятельной судом первой инстанции по изложенным в решении мотивам.

Необходимо отметить, что приказом Минэкономразвития России от 9 сентября 2019 г. № 548 «О внесении изменений в методические указания о государственной кадастровой оценке, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 12 мая 2017 г. № 226», вступившим в силу 3 марта 2020 г., в пункт 1.2 Методических указаний внесены изменения.

Согласно действующей редакции данного пункта в случае подтверждения информации о фактическом использовании объекта недвижимости, соответствующем виду (видам) разрешенного использования, определенному (установленному) в отношении такого объекта недвижимости и содержащемуся в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН) по состоянию на дату определения кадастровой стоимости, на основании поданной в бюджетное учреждение декларации о характеристиках объекта недвижимости, форма которой утверждена приказом Минэкономразвития России от 4 июня 2019 г. № 318 «Об утверждении порядка рассмотрения декларации о характеристиках объекта недвижимости, в том числе ее формы», для целей Методических указаний под видом использования понимается такое фактическое использование объекта недвижимости. В иных случаях под видом использования понимаются вид (виды) разрешенного использования или назначение объекта недвижимости, определенные (установленные) в отношении такого объекта недвижимости и

содержащиеся в ЕГРН по состоянию на дату определения кадастровой стоимости.

При этом в силу пункта 1.8 Методических указаний при определении кадастровой стоимости объекта недвижимости бюджетное учреждение исходит из того, что использование такого объекта недвижимости в соответствии с его разрешенным использованием и назначением может быть продолжено без нарушения требований законодательства. Определение кадастровой стоимости объекта недвижимости осуществляется на основе того из определенных (установленных) для него видов использования, который позволяет использовать его наиболее эффективно, что приводит к максимизации его стоимости.

Довод апелляционной жалобы о том, что оспариваемые положения Методических указаний не отвечают принципу формальной определенности, нельзя признать состоятельным, так как их содержание отвечает критериям ясности, недвусмысленности правовой нормы. Данных о том, что в правоприменительной практике отсутствует их единообразное понимание, не имеется.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что в обжалуемом решении не дана оценка всем доводам административных истцов, не является основанием для его отмены. Решение суда первой инстанции должным образом мотивировано, в нем дана оценка всем юридически значимым обстоятельствам, имеющим значение для дела.

В апелляционной жалобе не приведено доводов, опровергающих выводы суда о законности оспариваемых предписаний нормативного правового акта, оснований считать такие выводы ошибочными у Апелляционной коллегии не имеется.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, Методические указания в оспариваемой части не противоречат, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал административным истцам в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права.

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

Руководствуясь частью 7 статьи 150, частью 1 статьи 292, статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Союз», общества с ограниченной ответственностью «Содружество», общества с ограниченной ответственностью «Русский аукцион недвижимости», Королькова Дмитрия Викторовича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

, И.В. Крупнов

Д.В. Тютин