



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-191

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

27 мая 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Бугакова О.А.
при секретаре Томиной Д.Д.
с участием прокурора Клевцовой Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Николаева Эдуарда Игоревича о признании недействующими абзацев первого, второго пункта 3, абзаца второго пункта 8, подпунктов 1, 2 пункта 61.1 Методических указаний о государственной кадастровой оценке, утвержденных приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 4 августа 2021 г. № П/0336,

установил:

приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 4 августа 2021 г. № П/0336 (далее также – Приказ; Росреестр) утверждены Методические указания о государственной кадастровой оценке (далее также – Методические указания).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) 17 декабря 2021 г., регистрационный номер 66421, опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 20 декабря 2021 г., действует в редакции приказа Росреестра от 11 сентября 2024 г. № П/0288/24.

Согласно пункту 3 Методических указаний при определении кадастровой стоимости используются методы массовой оценки, при которых осуществляется построение единых для групп объектов недвижимости, имеющих схожие характеристики, моделей определения кадастровой

стоимости. При невозможности применения методов массовой оценки определение кадастровой стоимости осуществляется в рамках индивидуального расчета в отношении объектов недвижимости в соответствии с пунктом 49 Методических указаний (абзац первый).

Для моделирования стоимости может быть использована методология любого из подходов к оценке (совокупность методов (последовательность процедур, позволяющая на основе существенной (оказывающей влияние на величину кадастровой стоимости) для данного метода информации определить стоимость объекта недвижимости в рамках одного из подходов к оценке), объединенных общей методологией): затратного, сравнительного или доходного. Выбор подхода или обоснованный отказ от его использования осуществляется исходя из особенностей вида разрешенного использования, назначения или наименования объектов недвижимости, а также достаточности и достоверности располагаемой рыночной информации, которые определяются по итогам анализа рынка недвижимости. Выбор подходов и методов, используемых для определения кадастровой стоимости, должен быть обоснован (абзац второй).

В соответствии с абзацем вторым пункта 8 Методических указаний в случае если по состоянию на дату проведения государственной кадастровой оценки в Едином государственном реестре недвижимости (далее также – ЕГРН) содержатся сведения о нескольких видах разрешенного использования, определенных (установленных) в отношении объекта недвижимости, определение кадастровой стоимости такого 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.

Подпунктами 1, 2 пункта 61.1 Методических указаний закреплено, что определение кадастровой стоимости земельных участков предусматривает следующую последовательность действий: группировка земельных участков различных видов использования; определение удельных показателей кадастровой стоимости земельных участков каждой группы (подгруппы).

Николаев Э.И. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими абзацев первого, второго пункта 3, абзаца второго пункта 8, подпунктов 1, 2 пункта 61.1 Методических указаний, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта противоречат статьям 3, 4, 7, 8, 14, 21 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (далее – Федеральный закон № 237-ФЗ), порождают правовую неопределенность положения административного истца во взаимоотношениях, связанных с определением кадастровой стоимости принадлежащего ему земельного участка, заведомо исключают возможность оспорить в суде ошибки бюджетного учреждения, осуществляющего оценку.

По мнению административного истца, оспариваемые положения содержат неопределенные формулировки, позволяют бюджетному учреждению

производить оценку земельного участка по своему усмотрению любым подходом из методов массовой оценки, исключая индивидуальный подход.

В обоснование заявленных требований административный истец указывает, что решением суда в удовлетворении его административного иска о признании незаконным решения бюджетного учреждения об определении кадастровой стоимости принадлежащего ему земельного участка и осуществлении оценки методом индивидуального расчета отказано. Вышестоящие судебные инстанции оставили указанное решение без изменения.

В письменных возражениях Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии указала, что нормативный правовой акт издан в пределах предоставленных Росреестру полномочий, с соблюдением порядка его принятия, оспариваемые положения нормативного правового акта соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав и охраняемых законом интересов административного истца.

Министерство юстиции Российской Федерации в письменных объяснениях выразило позицию, что нормативный правовой акт издан федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий и с соблюдением установленного порядка.

Административный истец Николаев Э.И. и его представитель Водяников Ю.А. надлежащим образом извещены о времени и месте проведения судебного заседания, просили рассмотреть дело в их отсутствие.

В судебном заседании представитель Росреестра Панфилова Н.В. не признала административный иск.

Заинтересованное лицо Минюст России письменно заявило о рассмотрении административного дела в отсутствие своего представителя.

Обсудив доводы административного истца Николаева Э.И., выслушав возражения представителя Росреестра Панфиловой Н.В., обсудив письменные объяснения Минюста России, проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Отношения, возникающие при проведении государственной кадастровой оценки на территории Российской Федерации, регулируются Федеральным законом № 237-ФЗ.

Пунктом 3 части 2 статьи 5 названного федерального закона установлено, что федеральный орган, осуществляющий функции по нормативно-правовому регулированию в сфере государственной кадастровой оценки, осуществляет разработку и утверждение методических указаний о государственной кадастровой оценке, внесение изменений в методические указания о государственной кадастровой оценке.

В соответствии с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457, Росреестр является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере, в том числе государственной кадастровой оценки; принимает методические указания о государственной кадастровой оценке (пункт 1, подпункт 5.26(7.25) пункта 5).

В целях реализации предоставленных полномочий Росреестром издан Приказ, которым утверждены Методические указания, определяющие правила установления кадастровой стоимости объектов недвижимости и предназначенные для определения кадастровой стоимости бюджетным учреждением, созданным субъектом Российской Федерации и наделенным полномочиями, связанными с определением кадастровой стоимости (далее – бюджетное учреждение).

Приказ издан, введен в действие и опубликован с соблюдением порядка, установленного Указом 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 Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Таким образом, оспариваемый в части нормативный правовой акт принят полномочным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения в действие, что не оспаривается административным истцом.

Доводы административного истца о том, что оспариваемые положения нормативного правового акта противоречат требованиям Федерального закона № 237-ФЗ, порождают правовую неопределенность положения административного истца во взаимоотношениях, связанных с определением кадастровой стоимости принадлежащего ему земельного участка, заведомо исключают возможность оспорить в суде ошибки бюджетного учреждения, осуществляющего оценку, являются несостоятельными, поскольку основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Статьей 3 Федерального закона № 237-ФЗ определено, что государственная кадастровая оценка – совокупность установленных частью 3 статьи 6 названного федерального закона процедур, направленных на определение кадастровой стоимости и осуществляемых в порядке, установленном названным федеральным законом (пункт 1 части 1); кадастровая стоимость объекта недвижимости – полученный на определенную дату результат оценки объекта недвижимости, определяемый на основе ценообразующих факторов в соответствии с данным федеральным законом и

методическими указаниями о государственной кадастровой оценке (пункт 2 части 1). Кадастровая стоимость определяется для целей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в том числе для целей налогообложения, на основе рыночной информации и иной информации, связанной с экономическими характеристиками использования объекта недвижимости, в соответствии с методическими указаниями о государственной кадастровой оценке (часть 2).

В силу статьи 4 приведенного федерального закона государственная кадастровая 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.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 11 июля 2017 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 111, части 5 статьи 247 и пункта 2 части 1 статьи 248 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, частей 1 и 2 статьи 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданки Н.Б. Слободяник и федерального государственного бюджетного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр», проведение государственной кадастровой оценки объектов недвижимости на основе закрепленных статьей 4 Федерального закона № 237-ФЗ принципов призвано подтвердить достоверность кадастровой стоимости, оценка которой должна быть не произвольной и обеспечивать соотносимость (приближенность), насколько это возможно, результатов определения кадастровой стоимости с существующими рыночными реалиями, но и не исключает вариативности оценок кадастровой стоимости, обусловленной объективными факторами, включая особенности применяемой методологии кадастровой оценки и возможности различной профессиональной интерпретации имеющихся экономических и иных значимых данных.

Бюджетные учреждения, определяя кадастровую стоимость объектов недвижимости, наделены полномочиями по сбору, обработке, систематизации и накоплению информации, необходимой для определения кадастровой стоимости, в том числе о данных рынка недвижимости, а также информации, использованной при проведении государственной кадастровой оценки и формируемой в результате ее проведения (пункт 5 части 1 статьи 7 Федерального закона № 237-ФЗ).

При осуществлении своей деятельности бюджетное учреждение обязано соблюдать требования названного федерального закона, других федеральных законов и иных актов, регулирующих отношения, возникающие при проведении государственной кадастровой оценки; исследовать документацию,

необходимую для определения кадастровой стоимости (пункты 1 и 2 части 1 статьи 8 Федерального закона № 237-ФЗ).

Методические указания о государственной кадастровой оценке определяют правила установления кадастровой стоимости объектов недвижимости и предназначены для определения кадастровой стоимости бюджетным учреждением, созданным субъектом Российской Федерации и наделенным полномочиями, связанными с определением кадастровой стоимости (пункт 1 Методических указаний).

В абзацах первом и втором пункта 3 Методических указаний отражены подходы и методы, используемые для определения кадастровой стоимости, и установлено общее правило определения кадастровой стоимости с использованием методов массовой оценки, при которых осуществляется построение единых моделей определения кадастровой стоимости для групп объектов недвижимости, имеющих схожие характеристики; при невозможности же применения методов массовой оценки определение кадастровой стоимости осуществляется в рамках индивидуального расчета в соответствии с пунктом 49 Методических указаний.

Также пунктом 3 Методических указаний установлено, что выбор подхода или обоснованный отказ от его использования осуществляется исходя из особенностей вида разрешенного использования, назначения или наименования объектов недвижимости, а также достаточности и достоверности располагаемой рыночной информации, которые определяются по итогам анализа рынка недвижимости. Выбор подходов и методов, используемых для определения кадастровой стоимости, должен быть обоснован.

Данные положения Методических указаний соответствуют требованиям статей 3,4 Федерального закона № 237-ФЗ, а также статье 14 поименованного федерального закона, в соответствии с которой при определении кадастровой стоимости земельных участков обязательному рассмотрению на предмет влияния на указанную стоимость подлежат сведения о местоположении земельного участка, нахождении объекта недвижимости в границах зоны с особыми условиями использования территории, а также иные ценообразующие факторы, предусмотренные методическими указаниями о государственной кадастровой оценке (часть 3).

Установленное абзацем вторым пункта 8 Методических указаний правило максимизации стоимости объекта недвижимости предполагает определение его стоимости на основе того из видов разрешенного использования, который позволяет использовать данный объект наиболее эффективно, что дает возможность кадастровой стоимости по своему размеру максимально приблизиться к рыночной стоимости объекта недвижимости и отвечает принципу справедливости налогообложения, вытекающему из положений статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации, а также соответствует положениям статьи 4 Федерального закона № 237-ФЗ.

Предписание о максимизации стоимости объекта недвижимости, вопреки утверждению административного истца, не означает произвольного расчета кадастровой стоимости объекта недвижимости.

В соответствии с пунктами 63, 64 Методических указаний бюджетное учреждение обязано анализировать сложившийся рынок недвижимости, обосновывать выбор подходов и методов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости, а также вести обязательный контроль качества результатов определения кадастровой стоимости на каждом этапе определения кадастровой стоимости, включая проверку исходных данных об объектах недвижимости, организацию их сверки и уточнения, анализ рынка, сбор и верификацию данных о сделках и предложениях.

Согласно пункту 2 Методических указаний в качестве вида использования учитываются вид (виды) разрешенного использования, назначение или наименование объекта недвижимости, определенные (установленные) в отношении такого объекта недвижимости и содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости по состоянию на дату определения кадастровой стоимости (абзац 6). В случае подтверждения информации о фактическом использовании объекта недвижимости, соответствующем виду (видам) разрешенного использования, определенному (установленному) в отношении такого объекта недвижимости и содержащемуся в ЕГРН по состоянию на дату проведения государственной кадастровой оценки, на основании поданной в бюджетное учреждение декларации о характеристиках объекта недвижимости, форма которой утверждена приказом Росреестра от 24 мая 2021 г. № П/0216 (далее – декларация), для целей Методических указаний в качестве вида использования принимается такое фактическое использование объекта недвижимости (абзац 5).

Замечания относительно некорректного учета фактического использования объекта недвижимости, приведшего к его некорректному отнесению к группе видов использования, рассматриваются при наличии представленных документов (или копий документов) или ссылок на такие документы, подтверждающих его фактическое использование (пункт 67 Методических указаний).

Таким образом, сведения о фактическом использовании земельного участка могут быть учтены в случае подачи в бюджетное учреждение декларации либо документов (или копий документов) или ссылок на такие документы, подтверждающих фактическое использование объекта недвижимости.

В то же время следует учитывать, что в соответствии с пунктом 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации правовой режим земельных участков определяется в соответствии с федеральными законами исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования. В отношении земельного участка в соответствии с федеральным законом могут быть установлены один или несколько основных, условно разрешенных или вспомогательных видов разрешенного

использования. Любой основной или вспомогательный вид разрешенного использования из предусмотренных градостроительным зонированием территорий выбирается правообладателем земельного участка в соответствии с названным кодексом и законодательством о градостроительной деятельности. Правообладателем земельного участка по правилам, предусмотренным федеральным законом, может быть получено разрешение на условно разрешенный вид разрешенного использования.

Основной или условно разрешенный вид разрешенного использования земельного участка считается выбранным в отношении такого земельного участка со дня внесения сведений о соответствующем виде разрешенного использования в Единый государственный реестр недвижимости. Внесения в ЕГРН сведений о вспомогательных видах разрешенного использования земельного участка не требуется в соответствии с пунктом 4 части 5 статьи 8 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

С учетом изложенного доводы административного истца о том, что оспариваемые положения абзацев первого, второго пункта 3, абзаца второго пункта 8 Методических указаний позволяют бюджетному учреждению производить оценку земельного участка по своему усмотрению любым подходом из методов массовой оценки, исключая индивидуальный подход, не основаны на нормах законодательства.

В пункте 61.1 Методических указаний приведена последовательность действий по определению кадастровой стоимости земельных участков сегмента «производственная деятельность» с определенными кодами расчетов видов использования земельных участков.

Утверждение административного истца о несогласованности между подпунктами 1, 2 пункта 61.1 и подпунктами 61.2.1–61.2.6 пункта 61.2 Методических указаний не может быть признано обоснованным, поскольку в пункте 61.1 Методических указаний установлена общая последовательность действий по определению кадастровой стоимости земельных участков, а в подпунктах 61.2.1–61.2.6 пункта 61.2 нормативного правового акта предусмотрены особенности определения кадастровой стоимости земельных участков в зависимости от кодов расчета видов использования земельных участков, в том числе предполагающие определение кадастровой стоимости в рамках индивидуального расчета.

При этом пункт 61.2.5 в его системном истолковании с пунктами 3 и 49 Методических указаний не устанавливает обязанность бюджетного учреждения рассчитывать кадастровую стоимость земельных участков с указанными в пункте кодами расчетов видов использования исключительно путем индивидуального расчета конкретного земельного участка.

Оспариваемые положения нормативного правового акта являются ясными и определенными, не допускают неоднозначного толкования и применения, не препятствуют возможности оспорить ошибки бюджетного учреждения в соответствии с требованиями статьи 21 Федерального закона

№ 237-ФЗ либо установить кадастровую стоимость в размере рыночной стоимости по правилам статьи 22¹ указанного федерального закона.

Таким образом, оспариваемые административным истцом положения соответствуют нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения и имеющим большую юридическую силу, не нарушают прав, свобод и законных интересов административного истца в упоминаемом им аспекте.

Доводы административного истца о несогласии с вынесенными по конкретному делу с его участием судебными постановлениями не могут являться предметом судебной проверки по делу об оспаривании нормативного правового акта.

С учетом того, что абзацы первый, второй пункта 3, абзац второй пункта 8, подпункты 1, 2 пункта 61.1 Методических указаний не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают права, свободы и законные интересы административного истца, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного иска следует отказать.

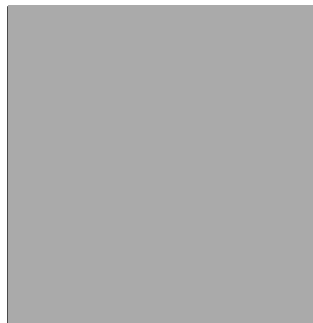
Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Николаева Эдуарда Игоревича о признании недействующими абзацев первого, второго пункта 3, абзаца второго пункта 8, подпунктов 1, 2 пункта 61.1 Методических указаний о государственной кадастровой оценке, утвержденных приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 4 августа 2021 г. № П/0336, 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