



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-214

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

12 августа 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.,
Тютина Д.В.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела 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,

по апелляционной жалобе Николаева Э.И. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 27 мая 2025 г. по делу № АКПИ25-191, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Фаустовой В.А. и Смелых С.С., возражавших против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

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

Нормативный правовой акт 17 декабря 2021 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), регистрационный номер 66421, и 20 декабря 2021 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Пунктом 3 Методических указаний предусмотрено, что 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).

Согласно абзацу второму пункта 8 Методических указаний в случае если по состоянию на дату проведения государственной кадастровой оценки в Едином государственном реестре недвижимости (далее – 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.

Пунктом 61.1 Методических указаний установлено, 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); расчет кадастровой стоимости земельных участков (подпункты 1–3).

Николаев Э.И. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просил признать недействующими абзацы первый, второй пункта 3, абзац второй пункта 8, подпункты 1, 2 пункта 61.1 Методических указаний. В обоснование заявления ссылался на то, что оспариваемые нормы противоречат статьям 3, 4, 7, 8, 14, 21 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (далее – Закон о государственной кадастровой оценке), порождают правовую неопределенность его положения в отношениях, связанных с определением кадастровой стоимости принадлежавшего ему земельного участка, заведомо исключают возможность оспорить в суде ошибки бюджетного учреждения, осуществляющего оценку.

Административный истец также утверждал, что оспариваемые предписания содержат неопределенные формулировки, позволяют бюджетному учреждению производить оценку земельного участка по своему усмотрению любым подходом из методов массовой оценки, исключая индивидуальный подход.

В административном исковом заявлении Николаевым Э.И. указано, что Верховным Судом Республики Бурятия было отказано в удовлетворении его административного иска о признании незаконным решения бюджетного учреждения об определении кадастровой стоимости принадлежавшего ему земельного участка и осуществлении оценки методом индивидуального расчета. Вышестоящими судебными инстанциями решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Административный ответчик Росреестр и привлеченный к участию в деле в качестве заинтересованного лица Минюст России административный иск не признали, пояснив в письменных возражениях и отзыве, что Методические указания приняты уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, а оспариваемые положения соответствуют действующему законодательству, прав и законных интересов административного истца не нарушают.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 27 мая 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе и дополнениях к ней Николаев Э.И., не соглашаясь с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что обжалуемый судебный акт по своему содержанию не отвечает требованиям части 4 статьи 180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. В жалобе указано, что судом первой инстанции не произведен анализ оспариваемых предписаний на предмет их соответствия приведенным в административном исковом заявлении нормам Закона о государственной кадастровой оценке и соблюдения принципа правовой определенности, выводы суда не обоснованы ссылками на положения действующего законодательства и противоречат фактическим обстоятельствам административного дела.

По мнению административного истца, Методические указания в оспариваемой части предоставляют полную (неограниченную) свободу действий и усмотрения бюджетному учреждению при определении кадастровой стоимости объектов недвижимости, что исключает применение положений данного нормативного правового акта о необходимости проведения индивидуального расчета и противоречит Закону о государственной кадастровой оценке.

Как утверждает административный истец, абзац второй пункта 8 Методических указаний служит лишь для максимизации кадастровой стоимости без какого-либо экономического обоснования, поскольку при использовании метода массовой оценки невозможно определить наиболее эффективное использование объекта, в связи с чем данная норма не соответствует положениям статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 4 Закона о государственной кадастровой оценке и приводит к многократному, произвольному завышению налогового бремени.

Административный истец ссылается на то, что подпункты 1, 2 пункта 61.1 Методических указаний, предписывающие проведение массовой оценки даже в случаях, если это объективно невозможно, не соответствуют закону.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Росреестр просит в ее удовлетворении отказать, считая, что решение суда первой инстанции вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права, оснований для его отмены, предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не имеется.

Минюст России также представил письменные возражения на апелляционную жалобу, в которых поддержал свою позицию по данному делу, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу в отсутствие его представителя.

Административный истец Николаев Э.И. и его представитель Водяников Ю.А., извещенные о времени и месте судебного заседания в установленном законом порядке, в суд апелляционной инстанции не явились.

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

В силу пункта 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. Отказывая Николаеву Э.И. в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания оспариваемых предписаний Методических указаний недействующими отсутствует.

С учетом содержания пункта 3 части 2 статьи 5 Закона о государственной кадастровой оценке, пункта 1, подпункта 5.26(7.25)

пункта 5 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457, 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», Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, в обжалуемом решении верно отмечено, что Приказ, которым утверждены Методические указания о государственной кадастровой оценке, издан административным ответчиком в пределах предоставленных ему полномочий с соблюдением процедуры принятия, государственной регистрации, опубликования и введения в действие.

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемые нормы Методических указаний не противоречат положениям Закона о государственной кадастровой оценке, в том числе содержащимся в статьях 3, 4, 7, 8, 14 и 21 этого закона.

Согласно данному закону государственная кадастровая оценка представляет собой совокупность установленных частью 3 статьи 6 этого закона процедур, направленных на определение кадастровой стоимости и осуществляемых в порядке, установленном названным законом; кадастровая стоимость объекта недвижимости – полученный на определенную дату результат оценки объекта недвижимости, определяемый на основе ценообразующих факторов в соответствии с поименованным законом и методическими указаниями о государственной кадастровой оценке. 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 (пункты 1, 2 части 1, часть 2 статьи 3).

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 (статья 4).

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 (пункт 3 части 2 статьи 5).

Государственная кадастровая оценка проводится по решению исполнительного органа субъекта Российской Федерации (далее – уполномоченный орган субъекта Российской Федерации). Уполномоченный орган субъекта Российской Федерации наделяет полномочиями, связанными с определением кадастровой стоимости, бюджетное учреждение, созданное субъектом Российской Федерации (части 1, 2 статьи 6).

При определении кадастровой стоимости объектов недвижимости бюджетное учреждение осуществляет, помимо прочего, сбор, обработку, систематизацию и накопление 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).

Бюджетное учреждение обязано соблюдать требования Закона о государственной кадастровой оценке, других федеральных законов и иных актов, регулирующих отношения, возникающие при проведении государственной кадастровой оценки; исследовать документацию, необходимую для определения кадастровой стоимости (пункты 1, 2 части 1 статьи 8).

Принятые Росреестром во исполнение требований Закона о государственной кадастровой оценке Методические указания, как следует из их пункта 1, 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.

В абзаце первом пункта 3 Методических указаний отражены 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 применения методов массовой оценки определение кадастровой стоимости осуществляется в рамках индивидуального расчета в соответствии с пунктом 49 данного нормативного правового акта.

Абзацем вторым пункта 3 Методических указаний предусмотрено, 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.

Приведенные предписания соответствуют пункту 2 части 1, части 2 статьи 3, статье 4, пункту 5 части 1 статьи 7, пунктам 1, 2 части 1 статьи 8 Закона о государственной кадастровой оценке, а также части 3 статьи 14 этого закона, в соответствии с которой при определении кадастровой

стоимости земельных участков обязательно рассмотрению на предмет влияния на указанную стоимость подлежат сведения о местоположении земельного участка, нахождении объекта недвижимости в границах зоны с особыми условиями использования территории и иные ценообразующие факторы, предусмотренные методическими указаниями о государственной кадастровой оценке.

Кроме того, абзац второй пункта 3 Методических указаний согласуется с нормами части 13 статьи 21 Закона о государственной кадастровой оценке, закрепляющей, что в качестве ошибки, допущенной при определении кадастровой стоимости, признается искажение данных об объекте недвижимости, на основании которых определялась его кадастровая стоимость, в том числе неправильное определение условий, влияющих на стоимость объекта недвижимости (местоположение объекта недвижимости, его целевое назначение, разрешенное использование земельного участка, аварийное или ветхое состояние объекта недвижимости, степень его износа, нахождение объекта недвижимости в границах зоны с особыми условиями использования территории).

Как правомерно указано судом первой инстанции в обжалуемом решении, 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 принципам проведения государственной кадастровой оценки, закрепленным в статье 4 Закона о государственной кадастровой оценке. Оснований не согласиться с приведенным выводом, который согласуется с нормами законодательства, имеющего большую юридическую силу, у суда апелляционной инстанции не имеется.

При этом предписание о максимизации стоимости объекта недвижимости не означает произвольного расчета кадастровой стоимости объекта недвижимости без какого-либо экономического обоснования, как ошибочно полагает административный истец в административном исковом заявлении и апелляционной жалобе.

Так, Методическими указаниями установлено, что для определения кадастровой стоимости бюджетным учреждением осуществляется сбор и анализ информации о рынке объектов недвижимости, результатом которых является в том числе обоснование методов оценки кадастровой стоимости (массовая оценка или индивидуальный расчет) (пункты 26, 26.3).

Исходя из пунктов 63, 64 Методических указаний бюджетное учреждение также должно 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.

Кроме того, Методическими указаниями предусмотрены механизмы, касающиеся уточнения информации о фактическом использовании объекта недвижимости.

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, для целей Методических указаний в качестве вида использования принимается такое фактическое использование объекта недвижимости. В остальных случаях в качестве вида использования принимаются 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 (абзацы пятый, шестой пункта 2).

В качестве вида использования для целей Методических указаний может быть принято фактическое использование объекта недвижимости, информация о котором предоставлена на основании поданной в бюджетное учреждение декларации о характеристиках объекта недвижимости (далее – декларация), форма которой устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и по нормативно-правовому регулированию в сфере государственной кадастровой оценки, в соответствии с частью 4 статьи 12 Закона о государственной кадастровой оценке (абзацы седьмой, восьмой пункта 2).

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 (абзац второй пункта 67).

Следовательно, сведения о фактическом использовании земельного участка подлежат учету в случае подачи в бюджетное учреждение декларации либо документов (или копий документов) или ссылок на такие документы, подтверждающих фактическое использование объекта недвижимости.

В пункте 61.1 Методических указаний содержится последовательность действий по определению кадастровой стоимости земельных участков сегмента «производственная деятельность» с конкретными кодами расчетов видов использования земельных участков. При этом судом первой инстанции обоснованно отклонен довод административного истца о несогласованности между подпунктами 1, 2 названного пункта и подпунктами 61.2.1–61.2.6 пункта 61.2 Методических указаний, поскольку в пункте 61.1 установлена общая последовательность действий по определению кадастровой стоимости

земельных участков, а в подпунктах 61.2.1–61.2.6 пункта 61.2 закреплены 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 в соответствии с требованиями главы VIII Методических указаний.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что подпункты 1, 2 пункта 61.1 Методических указаний предписывают определение кадастровой стоимости земельных участков методами массовой оценки даже в случаях, когда это объективно невозможно, является несостоятельной, так как из содержания данных норм этого не следует.

Нельзя согласиться с утверждением в апелляционной жалобе о том, что Методические указания в оспариваемой части предоставляют полную (неограниченную) свободу действий и усмотрения бюджетному учреждению при определении кадастровой стоимости объектов недвижимости.

Методическими указаниями, как уже отмечалось выше, установлена обязанность бюджетного учреждения анализировать сложившийся рынок недвижимости и обосновывать выбор подходов и методов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости, не допускается произвольное использование любых методов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости, предусмотрен обязательный контроль качества результатов определения кадастровой стоимости.

Оспариваемые нормы также не препятствуют возможности подать замечания к проекту отчета, составляемому бюджетным учреждением по итогам определения кадастровой стоимости, обратиться в бюджетное учреждение с просьбой о предоставлении разъяснений, связанных с определением кадастровой стоимости, оспорить ошибки, допущенные бюджетным учреждением при определении кадастровой стоимости, установить кадастровую стоимость в размере рыночной стоимости объекта недвижимости (статьи 14, 20, 21, 22¹ Закона о государственной кадастровой оценке).

Ссылка административного истца на правовую неопределенность оспариваемых предписаний Методических указаний является необоснованной, так как их содержание отвечает критериям ясности, недвусмысленности и не допускает неоднозначного толкования; данных о том, что их применение на практике не соответствует истолкованию, выявленному судом при рассмотрении настоящего административного дела, не установлено (часть 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Доводы апелляционной жалобы о том, что судом первой инстанции не произведен анализ оспариваемых предписаний на предмет их соответствия приведенным в административном исковом заявлении нормам Закона о государственной кадастровой оценке, а выводы суда не обоснованы ссылками на положения действующего законодательства и противоречат фактическим обстоятельствам административного дела, не нашли своего подтверждения.

Обжалуемое решение должным образом мотивировано, основано на всестороннем анализе норм действующего законодательства, регулирующих правоотношения в сфере государственной кадастровой оценки объектов недвижимости, в нем отражены все юридически значимые обстоятельства, имеющие значение для данного дела, указанные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а его содержание с учетом особенностей рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов отвечает требованиям статьи 180 названного кодекса.

Доводы как административного искового заявления, так и апелляционной жалобы сводятся, по существу, к несогласию с результатами определения кадастровой стоимости земельного участка, принадлежавшего административному истцу, а также с действующим правовым регулированием в рассматриваемой сфере и к необходимости иной регламентации отношений, связанных с государственной кадастровой оценкой объектов недвижимости.

Вместе с тем действия бюджетного учреждения по определению кадастровой стоимости объекта недвижимости не могут являться предметом судебной проверки по делу, рассматриваемому в Верховном Суде Российской Федерации в порядке абстрактного нормоконтроля. По указанной категории дел судом не устанавливаются и не оцениваются фактические обстоятельства, относящиеся к конкретной ситуации (спору) и не связанные с решением вопроса о соответствии оспариваемого акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Отсутствует также предусмотренное частью 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основание для возложения судом на орган государственной власти обязанности осуществить нормативное правовое регулирование.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, абзацы первый, второй пункта 3, абзац второй пункта 8, подпункты 1, 2 пункта 61.1 Методических указаний не противоречат, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Николаеву Э.И. 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 статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 27 мая 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Николаева Эдуарда Игоревича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

Д.В. Тютин