



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положения части первой статьи 24¹⁸ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования города Братска

город Санкт-Петербург

5 июля 2016 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения части первой статьи 24¹⁸ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба администрации муниципального образования города Братска. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика К.В.Арановского, объяснения представителя Президента Российской Федерации, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, от Общероссийской общественной организации «Российское общество оценщиков» – С.А.Табаковой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно части первой статьи 24¹⁸ Федерального закона от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены юридическими лицами в случае, если результаты определения кадастровой стоимости затрагивают права и обязанности этих лиц, а также органами государственной власти, органами местного самоуправления в отношении объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в суде и комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости.

1.1. Постановлением Правительства Иркутской области от 15 ноября 2013 года № 517-пп были утверждены результаты определения кадастровой стоимости земельных участков в составе земель населенных пунктов на территории Иркутской области по состоянию на 1 января 2012 года. ОАО

«Группа «Илим», являющееся собственником одного из этих земельных участков, обратилось в комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости при Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Иркутской области с заявлением о пересмотре его кадастровой стоимости, определенной по состоянию на указанную дату и внесенной в государственный кадастр недвижимости в размере 7 116 608 240,55 руб. (с учетом последующей корректировки – 7 116 590 597,28 руб.). Решение комиссии от 7 августа 2014 года, которым кадастровая стоимость данного земельного участка была установлена в размере его рыночной стоимости, определенной отчетом об оценке и составившей 452 840 000 руб., было оспорено в Иркутском областном суде администрацией муниципального образования города Братска, представившей другой отчет об оценке, по которому рыночная стоимость земельного участка составила 1 620 000 000 руб.

Опираясь на заключение эксперта, проводившего судебную оценочную экспертизу, согласно которому рыночная стоимость земельного участка на 1 января 2012 года составляла 5 680 134 121 руб., Иркутский областной суд признал решение комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости от 7 августа 2014 года незаконным и обязал исключить утвержденную им стоимость земельного участка из сведений государственного кадастра недвижимости (решение от 17 июля 2015 года). При этом суд первой инстанции отклонил доводы о том, что права заявителя результатами определения кадастровой стоимости данного земельного участка, который ему не принадлежит, не затрагиваются, и указал, что муниципальное образование имеет экономический интерес в его оценке как получатель земельного налога, а потому вправе оспорить решение комиссии.

Отменяя апелляционным определением от 17 ноября 2015 года решение Иркутского областного суда от 17 июля 2015 года и прекращая производство по административному делу, судебная коллегия по административным делам Иркутского областного суда в подтверждение

вывода об отсутствии у суда первой инстанции оснований для рассмотрения по существу заявления администрации муниципального образования города Братска сослалась на нормы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, на действовавшие в период рассмотрения дела Иркутским областным судом нормы Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, а также на статью 24¹⁸ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». По мнению суда апелляционной инстанции, органы местного самоуправления вправе оспаривать результаты определения кадастровой стоимости (и, соответственно, решение, которым они были утверждены) лишь в отношении тех объектов недвижимости, которые находятся в собственности соответствующего муниципального образования.

Определением от 19 января 2016 года судья Иркутского областного суда отказал администрации муниципального образования города Братска в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании президиума Иркутского областного суда, а судья Верховного Суда Российской Федерации определением от 5 апреля 2016 года – в передаче кассационной жалобы в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В настоящее время в связи с изменением категории земель, к которым относится земельный участок, принадлежащий ОАО «Группа «Илим», его кадастровая стоимость, пересчитанная по состоянию на 3 августа 2015 года в соответствии с постановлением Правительства Иркутской области от 14 января 2014 года № 11-пп «О результатах определения кадастровой стоимости земельных участков в составе земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения на территории Иркутской области», составляет 732 666 316,78 руб.

1.2. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобам объединений граждан, в том числе муниципальных образований, конституционность законоположений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы заявителя, на нарушение которых он ссылается, принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению; при этом Конституционный Суд Российской Федерации, не будучи связан основаниями и доводами, изложенными в жалобе, оценивает как буквальный смысл проверяемых законоположений, так и смысл, который придает им официальное и иное толкование или сложившаяся правоприменительная практика, а также исходит из их места в системе правовых норм.

Администрация муниципального образования города Братска просит признать примененное судами в его деле положение части первой статьи 24¹⁸ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» – как позволяющее органам местного самоуправления оспаривать результаты определения кадастровой стоимости только тех объектов недвижимости, которые находятся в муниципальной собственности, и тем самым нарушающее права местного самоуправления на судебную защиту на основе равенства перед законом и судом и на самостоятельное решение вопросов местного значения, включая формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, – противоречащим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3), 56 (часть 3), 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133.

Таким образом, положение части первой статьи 24¹⁸ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», согласно которому результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены органами местного самоуправления в отношении объектов недвижимости, находящихся в муниципальной собственности, является

предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку на его основании во взаимосвязи с иными положениями законодательства Российской Федерации решается вопрос о праве органов местного самоуправления оспаривать результаты определения кадастровой стоимости в отношении объектов недвижимости, не находящихся в собственности муниципального образования, но расположенных на его территории.

2. Согласно Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (статья 46, часть 1); решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (статья 46, часть 2); в России признается и гарантируется местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (статья 12; статья 130, часть 1); местное самоуправление осуществляется гражданами путем прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления, которые самостоятельно решают вопросы местного значения, в том числе устанавливают местные налоги и сборы (статья 130, часть 2; статья 132, часть 1); местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133).

Право органов местного самоуправления на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления провозглашено Европейской хартией местного самоуправления в качестве принципа, обязательного для соблюдения ратифицировавшими ее странами (статьи 11 и 12).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, право на судебную защиту, признаваемое и гарантируемое согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, не подлежит ограничению (статья 17, часть 1; статья 56, часть 3, Конституции Российской Федерации) и предполагает наличие гарантий, позволяющих реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего общеправовым требованиям равенства и справедливости; вместе с тем способы и процедуры судебной защиты применительно к отдельным категориям дел определяются не самими субъектами правоотношений по своему усмотрению, а, исходя из Конституции Российской Федерации, федеральными законами (постановления от 22 апреля 2011 года № 5-П, от 27 декабря 2012 года № 34-П, от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 31 марта 2015 года № 6-П и др.).

Что касается местного самоуправления, которое самостоятельно в пределах своих полномочий (статья 12 Конституции Российской Федерации), установленных на основе общих принципов его организации (статья 72, пункт «н» части 1; статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации), то принимаемые в рамках совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, определяя предмет и содержание, а следовательно, и пределы прав муниципальных образований и полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, предreshают и необходимость их судебной защиты, в которой муниципальному образованию не может быть отказано, если его требования, обращенные к суду, не выходят за эти пределы.

В частности, федеральные законы по таким предметам ведения Российской Федерации, как установление правовых основ единого рынка, основы ценовой политики, стандарты, картография, официальный статистический и бухгалтерский учет (пункты «ж», «р» статьи 71 Конституции Российской Федерации), и законы, принятые в рамках

совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов по вопросам, касающимся владения, пользования, распоряжения землей, а также общих принципов налогообложения и сборов (статья 72, пункты «в», «и» части 1, Конституции Российской Федерации), на основании которых определяются пределы полномочий органов местного самоуправления по установлению местных налогов, определяют и их возможности по отстаиванию своих прав и законных интересов в этой сфере в судебном порядке.

3. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к вопросам местного значения составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального образования, его утверждение, исполнение, контроль за его исполнением, составление и утверждение отчета о его исполнении, а также установление, изменение и отмену местных налогов и сборов (пункты 1 и 2 части 1 статьи 14, пункты 1 и 2 части 1 и часть 2 статьи 15, пункты 1 и 2 части 1 статьи 16). По смыслу правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 20 декабря 2010 года № 22-П, от 29 марта 2011 года № 2-П и от 30 марта 2012 года № 9-П, поступающие в бюджет муниципального образования налоговые доходы представляют собой объект муниципальной собственности и наряду с другими ее объектами входят в состав имущества, необходимого для решения задач местного самоуправления.

Налоговый доход местных бюджетов образуют в числе прочих поступления от устанавливаемых Налоговым кодексом Российской Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований местных налогов, включая земельный налог, который согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации (статьи 61–61⁵) подлежит зачислению в соответствующий муниципальный бюджет по нормативу 100 процентов. При установлении данного местного налога элементы налогообложения определяются, как следует из Налогового кодекса Российской Федерации (абзацы первый, шестой и седьмой пункта 4 статьи 12, пункт 1 статьи 15), нормативными правовыми актами различного

уровня: налоговые ставки в предусмотренных данным Кодексом пределах, а также порядок и сроки его уплаты организациями – актами органов местного самоуправления (пункт 2 статьи 387, статьи 395 и 397), другие элементы, прежде всего налоговая база в размере кадастровой стоимости земельных участков, признаваемых объектами налогообложения, – самим Налоговым кодексом Российской Федерации (статья 390, пункт 1 статьи 391).

Подобное распределение полномочий в сфере обложения местными налогами соотносится с предписаниями статей 8 (часть 1), 34 (часть 1), 35, 36, 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации, согласно которым в России гарантируется единство экономического пространства, каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, включая пользование землей на условиях и в порядке, закрепленных федеральным законом, и обязан платить только законно установленные налоги и сборы. Эти конституционные установления обязывают федерального законодателя определить применительно к местным налогам общие условия налогообложения, не нарушая при этом права местного самоуправления и руководствуясь основными началами законодательства о налогах и сборах, предусмотренными пунктом 1 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации.

Таким образом, установление местных налогов, будучи вопросом местного значения, вместе с тем не является правом одного лишь местного самоуправления, реализуемым по усмотрению его представительных органов, уполномоченных на решение вопросов местного значения, что предполагает осуществление данного права в рамках, определенных федеральными законами, в том числе в отношении элементов налогообложения.

Закрепление именно в Налоговом кодексе Российской Федерации такого элемента обложения местным налогом, как налоговая база (что исключает ее установление непосредственно муниципальными правовыми актами), само по себе не влечет нарушения прав местного самоуправления,

вытекающих из статей 132 (часть 1) и 133 Конституции Российской Федерации, поскольку не препятствует органам местного самоуправления при установлении местных налогов влиять на величину налоговых поступлений в местный бюджет путем регулирования (но в пределах, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации) не менее существенного элемента налогообложения – налоговой ставки.

Применительно к земельному налогу органы местного самоуправления при определении налоговой ставки, которая для организаций (юридических лиц) может достигать 1,5 процента от налоговой базы, вправе дифференцировать ее по категориям земель, видам разрешенного использования земельных участков и по месту их нахождения (в отдельных видах муниципальных образований), а также устанавливать льготы по данному налогу (пункт 2 статьи 387 и статья 394 Налогового кодекса Российской Федерации). Как следует из материалов настоящего дела, представительные органы муниципального образования города Братска пользовались этими правами, в том числе неоднократно своими решениями меняя налоговую ставку в отношении земель, в состав которых входит земельный участок, принадлежащий на праве собственности ОАО «Группа Илим» (начиная с 2006 года налоговая ставка в размере 0,1 %, 0,55 % и 1,5 % устанавливалась для категорий и для разрешенного использования земель по наименованиям «прочие земельные участки», «участки под объектами целлюлозно-бумажного производства», «участки для размещения объектов химических, деревоперерабатывающих и вспомогательных производственных предприятий I и II классов вредности (опасности)», «земли населенных пунктов с разрешенным использованием для размещения объектов деревоперерабатывающего и вспомогательного производства»).

Кроме того, от решений, принимаемых органами местного самоуправления, во многом зависит и состояние самой налоговой базы по земельному налогу. Качество инфраструктуры, административная «нагрузка» на предпринимательство, деловая (инвестиционная) обстановка, количество и площадь земельных участков, расположенных на территории

муниципального образования и участвующих в обороте на рынке недвижимости в виде объектов права собственности, влияют на рыночную и, соответственно, кадастровую стоимость земельных участков как объектов налогообложения. Следовательно, управленческая деятельность органов местного самоуправления, обеспечивая осуществление публичной власти на муниципальном уровне, должна быть согласована с конституционными установлениями, образующими правовую основу рыночной экономики, способствовать осуществлению конституционных прав каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а также права граждан и их объединений иметь в частной собственности землю, свободно владеть, пользоваться и распоряжаться ею без ущерба окружающей среде, не нарушая прав и законных интересов иных лиц, обеспечивать каждому возможность на справедливых экономических и правовых условиях исполнять конституционную обязанность платить законно установленные налоги и сборы (статья 7, часть 1; статья 8; статья 34, часть 1; статья 36, части 1 и 2; статья 55, часть 3; статья 57 Конституции Российской Федерации).

4. Согласно Земельному кодексу Российской Федерации для установления кадастровой стоимости земельных участков, в том числе для целей налогообложения, проводится государственная кадастровая оценка земель в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности (пункт 5 статьи 65 и статья 66).

Правовые основы регулирования оценочной деятельности закреплены в Федеральном законе «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», правила которого позволяют муниципальным образованиям – при заинтересованности, ответственности и необходимой квалификации должностных лиц местного самоуправления – участвовать в правоотношениях по определению кадастровой стоимости расположенных на их территории объектов недвижимости до ее утверждения. В частности, как следует из названного Федерального закона, в течение двадцати рабочих

дней с даты включения проекта отчета об определении кадастровой стоимости в фонд данных государственной кадастровой оценки, о чем заказчик оценочных кадастровых работ обязан представить на своем официальном сайте в сети «Интернет» соответствующую информацию и указать адреса для размещения замечаний, органы местного самоуправления имеют возможность включать в фонд данных государственной кадастровой оценки свои замечания к проекту отчета; по истечении указанного срока исполнитель работ вносит в окончательный отчет справку, содержащую информацию обо всех замечаниях, как учтенных, так и не учтенных, с соответствующим обоснованием по каждому из них, что является обязательным условием утверждения кадастровой стоимости объекта недвижимости (части шестая, девятая – четырнадцатая статьи 24¹⁵); органы местного самоуправления также могут выразить свою позицию по вопросу кадастровой стоимости объекта недвижимости после получения уведомления о принятии к рассмотрению и дате рассмотрения заявления о ее пересмотре, которое комиссия по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости обязана направить им в семидневный срок с даты поступления заявления (часть двадцатая статьи 24¹⁸).

Вместе с тем гарантированная Конституцией Российской Федерации самостоятельность местного самоуправления в установлении – в рамках закона – местных налогов не предполагает с необходимостью ни прямого участия органов местного самоуправления именно в определении кадастровой стоимости объектов недвижимости в качестве налоговой базы, ни отнесения споров по поводу ее определения (в том числе в соотношении с рыночной стоимостью) к вопросам местного значения, ни обязательности наделения органов местного самоуправления соответствующими полномочиями.

4.1. Устанавливая круг лиц, имеющих право участвовать в рассмотрении вопроса об изменении кадастровой стоимости объектов недвижимости, федеральный законодатель также не мог не учитывать, что кадастровая стоимость представляет собой не объективно существующую

безусловную величину, установленную (исчисленную и проверенную) в качестве действительной цены, обязательной для любых сделок с объектами недвижимости, а, как следует из части третьей статьи 3 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», их предполагаемую (условную) стоимость, установленную в ходе корректного исполнения законных процедур государственной кадастровой оценки, которая считается достоверной, пока не пересмотрена по правилам оценочной деятельности с установлением в итоге столь же законной рыночной стоимости этих объектов.

Что касается рыночной стоимости – за которой признается преимущество, в том числе в качестве налоговой базы (пункты 1 и 3 статьи 66 Земельного кодекса Российской Федерации, абзац шестой пункта 1 статьи 391 Налогового кодекса Российской Федерации), поскольку она получена в результате индивидуальной оценки конкретного объекта недвижимости, – то она также представляет собой лишь наиболее вероятную, т.е. в любом случае приблизительную и не безусловную, цену, по которой данный объект оценки, согласно Федеральному закону «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на цене сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства, т.е. когда: одна из сторон сделки не обязана отчуждать объект оценки, а другая – принимать исполнение; стороны хорошо осведомлены о предмете сделки и действуют в своих интересах; объект оценки представлен на открытом рынке посредством публичной оферты, типичной для аналогичных объектов оценки; цена сделки представляет собой разумное вознаграждение за объект оценки и принуждения к совершению сделки в отношении сторон сделки не было; платеж за объект оценки выражен в денежной форме (часть вторая статьи 3).

Соответственно, рыночная стоимость объекта недвижимости определяется не по факту совершения сделки при состоявшемся соглашении сторон, а, как и кадастровая стоимость, по итогам профессионального

исполнения оценщиком законных процедур в предполагаемых идеальных условиях купли-продажи (без предварительного договора, отлагательных и отменительных условий, с денежным платежом без отсрочки или рассрочки между сторонами, не связанными предшествующими обязательствами и взаимозависимостью) и в отличие от действующих цен, которые меняются в зависимости от колебаний на рынке недвижимости, остается неизменной до следующей государственной кадастровой оценки и именно в величине, определенной оценщиком, образует налоговую базу по налогам.

Таким образом, как кадастровая стоимость, так и рыночная стоимость являются условными, но считаются достоверными и подлежат признанию не в силу состоявшегося согласования или доказанного факта уплаты цены по известной реальной сделке, а в силу закона, в том числе во исполнение статьи 12 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», поскольку их величина исчислена и обоснована в отчете оценщика по законно установленным правилам и не опровергнута (не пересмотрена, не исправлена) впоследствии законными же средствами. При этом имеющиеся допустимые различия в методах оценки делают неизбежными не только несоответствие установленной на основании отчета оценщика стоимости с реальной ценой состоявшейся сделки, но и определенные расхождения между результатами разных оценок в отношении одного объекта недвижимости, притом что и тот и другой результаты считаются достоверными постольку, поскольку они законно получены либо в процедурах массовой государственной кадастровой оценки, либо в порядке приведения кадастровой стоимости объекта к его рыночной стоимости на основании индивидуальной оценки.

4.2. Основные подходы к оценке объектов недвижимости (затратный, доходный и сравнительный), включая их совместное применение, общеизвестны и признаны в том числе в качестве федеральных стандартов оценки, однако разнообразие экономических, местных и прочих факторов не позволяет с полной определенностью предписать однозначное для каждого случая их применение. Между тем точность в определении стоимости

объектов недвижимости обеспечивается не только ясностью правил оценочной деятельности, следование которым предreshает лишь вероятную достоверность как в отборе исходных данных и методов, так и в результатах оценки, основанной на профессиональном и добросовестном, хотя и неизбежно субъективном предположении, но и постоянным накоплением банка данных (сравнительного материала) о состоянии рынка недвижимости, длительным совместным опытом оценки и пересмотра ее результатов в среде профессиональных оценщиков и в судебной практике, а также совершенствованием института оценки, в том числе в части соблюдения оценщиками стандартов и правил оценочной деятельности, а равно норм деловой и профессиональной этики.

Следовательно, количественные колебания при определении кадастровой и рыночной стоимости могут сократиться при постепенном действии многих факторов и лишь со временем – по мере формирования устойчивой практики участия и взаимодействия в процедурах оценки субъектов публичной власти, профессиональных оценщиков и лиц, чьи права и обязанности затрагиваются ее результатами. Неизбежные же в процессе совершенствования оценочной деятельности издержки для кадастровых и, соответственно, налоговых правоотношений, обусловленные стоимостными расхождениями в оценке, если они не связаны исключительно с несправедливыми преимуществами или злоупотреблениями участников этих правоотношений, в приемлемых границах допустимы, – иное пресекало бы формирование практики оценки кадастровой и рыночной стоимости и влекло бы риск отказа от нее на будущее.

5. Оценка объектов недвижимости, проведенная по правилам оценочной деятельности, во всяком случае обеспечивает определенность в правоотношениях, прежде всего налоговых, создавая предпосылки к законному и справедливому налогообложению, соответствующему правомерным ожиданиям субъектов этих правоотношений, и делая возможным само установление налогов. Такая оценка – безотносительно к ее результатам и применяемым методам – образует необходимое условие

формальной и экономической обоснованности налогообложения, что позволяет налогоплательщикам исполнить свою конституционную обязанность, уплачивая налоги в законном, справедливом и предсказуемом размере, и обеспечивает им обусловленную требованиями Конституции Российской Федерации защиту от произвольных решений (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 марта 2009 года № 5-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 2009 года № 1268-О-О и № 1269-О-О, от 1 декабря 2009 года № 1484-О-О, от 6 июля 2010 года № 1084-О-О и от 7 декабря 2010 года № 1718-О-О).

Учитывая, что кадастровая стоимость объектов недвижимости не может быть исчислена в единственно возможной величине и что в то же время ее достоверность обеспечивается законностью действий и профессиональной состоятельностью оценщика, порядок установления и пересмотра кадастровой стоимости должен быть ограничен законом как в части длительности и количества необходимых процедур, включая споры о результатах оценки, так и в части состава их участников. В противном случае кадастровая стоимость объектов недвижимости, в частности земельных участков, а следовательно – налоговая база по соответствующему налогу, всегда была бы неокончательной, что создавало бы и для получателей налоговых доходов, и для налогоплательщиков экономическую и правовую неопределенность, связанную с риском непредсказуемых изменений, и позволяло бы злоупотреблять оценочными и юрисдикционными процедурами вопреки закрепленным Конституцией Российской Федерации принципам правового государства и равенства всех перед законом и судом, запрету осуществления прав и свобод в нарушение прав и свобод других лиц и в отступление от конституционных гарантий законного и справедливого налогообложения (статья 1, часть 1; статья 17, часть 3; статья 19, часть 1; статья 57).

Из этого следует, что, устанавливая в конституционных пределах допустимого законодательного усмотрения правомочия лиц, которые вправе принимать участие в спорах об определении кадастровой стоимости объектов

недвижимости, государство должно обеспечивать разумное соотношение фискально-бюджетных интересов и экономических интересов налогоплательщиков, учитывающее не только их объективные различия, но и общность, обусловленную тем, что справедливая обоснованность налоговых обязательств, установленных в умеренном и предсказуемом объеме, образует необходимую предпосылку их добросовестного исполнения.

5.1. В системе действующего правового регулирования фискально-бюджетный интерес в установлении налоговой базы по местным налогам имеют субъекты публичной власти, во всяком случае, двух уровней – непосредственно муниципальной и региональной, расходные обязательства которой в пользу местных бюджетов зависят от величины муниципальных доходов. Такой интерес может объективно влиять на действия, которые орган государственной власти субъекта Российской Федерации (в случаях, предусмотренных региональным законодательством, – орган местного самоуправления) выполняет как заказчик работ по государственной кадастровой оценке (отбор исполнителя работ, прием и утверждение результатов и прочие действия, предусмотренные статьями 24¹², 24¹⁴ и 24¹⁷ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»). Налогоплательщик также вправе участвовать в своем интересе в установлении кадастровой стоимости принадлежащих ему объектов недвижимости, в том числе обращаясь за пересмотром их государственной кадастровой оценки в комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости (далее – комиссия) и в суд.

Рассматривая по обращению собственника (налогоплательщика) соответствующие споры, как комиссии, так и суды исходят из презумпции достоверности кадастровой стоимости объекта недвижимости (что предполагает отрицательное для заявителя решение, пока ее ранее установленная величина законно не опровергнута), обеспечивая тем самым фискально-бюджетному интересу исходные преимущества. Кроме того, хотя решения комиссии и судебные акты, подтверждая кадастровую стоимость объекта недвижимости или приводя ее к величине рыночной стоимости,

создают определенность в отношении размера налоговых обязательств и налоговых доходов бюджета, предоставление органам местного самоуправления неограниченной возможности требовать пересмотра результатов оценки позволяло бы существенно отсрочить, если не исключить окончательное определение налоговой базы, не гарантируя ни бесспорную точность заново исчисленных стоимостных величин, ни безусловное согласие с ними участников оценочных, земельных, кадастровых и налоговых правоотношений.

Участие же налогоплательщиков, прежде всего граждан, в чрезмерно длительных процедурах пересмотра кадастровой стоимости с неясными последствиями, сопровождающееся к тому же издержками, причем неоднократными, на оплату оценочных и экспертных работ, для многих из них весьма проблематично, что само по себе может побуждать их к отказу от защиты своих прав законными средствами, равно как и то обстоятельство, что органы публичной власти имеют перед ними и такие неоспоримые преимущества, как собственный опыт организации кадастровой оценки, участия в анализе ее результатов, разрешении споров, а также располагают для этого необходимыми средствами, особенно если при бюджетном проектировании они будут заранее предназначены для оплаты оценочно-экспертных работ и представительских юридических услуг.

Широкое, не ограниченное рамками закона использование органами местного самоуправления права оспаривать в судебном порядке результаты определения кадастровой стоимости объекта недвижимости, в том числе в случае ее установления в размере рыночной стоимости, влияло бы на соотношение интересов участников оценочных и налоговых правоотношений и в любом случае не способствовало бы ни определенности в объеме налоговых обязательств, ни стабильности в земельных, кадастровых и бюджетных правоотношениях, нарушая условное равновесие между интересами налогоплательщиков – граждан и организаций, вынужденных в силу указанных причин отказываться от

обращения к доступным им средствам защиты, и фискально-бюджетными интересами местного самоуправления. Именно на обеспечение разумного равновесия притязаний участников указанных правоотношений направлены положения Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», в том числе положение части первой его статьи 24¹⁸, закрепляющее общий порядок оспаривания результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости органами местного самоуправления, который допускает такое оспаривание в отношении объектов недвижимости, находящихся в муниципальной собственности.

Ту же цель преследуют и предусмотренные названным Федеральным законом правила образования комиссии, ограничивающие прямое решающее участие заинтересованных субъектов или преобладание их экономических интересов в определении кадастровой и рыночной стоимости объектов недвижимости: согласно этим правилам в комиссию входят представители предпринимательского сообщества, саморегулируемых организаций оценщиков, выдвинутые организациями, объединяющими потребителей оценочных услуг, притом что лица, замещающие государственные должности и должности государственной и муниципальной службы, составляют не более половины членов комиссии (части пятая, седьмая и восьмая статьи 24¹⁸); отказать во включении проекта отчета об определении кадастровой стоимости в фонд данных государственной кадастровой оценки вправе именно федеральный (не региональный и не муниципальный) орган исполнительной власти, осуществляющий функции по государственной кадастровой оценке, причем не с согласия, а лишь с уведомлением заказчика и исполнителя оценочных кадастровых работ о причинах невозможности такого включения (части пятая – восьмая статьи 24¹⁵ и статья 24¹⁶).

Из приведенных законоположений следует, что прямое влияние экономических интересов на оценку объектов недвижимости допускается лишь в ограниченной части процедур, в другой же их части решающие права остаются за субъектами, интерес которых обусловлен не самой по себе

величиной стоимости того или иного объекта, а исполнением задач федеральной публичной власти или профессиональным и корректным проведением оценки, поддержанием стандартов честной конкуренции, корпоративной независимости и репутации саморегулируемых организаций и всего сообщества оценщиков, за которыми – в отличие от прямо заинтересованных сторон – оставлен выбор методов оценки, как и решающее суждение об их состоятельности, совместимости и предпочтении одних перед другими. В связи с этим Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», в исключение из закрепленного в части первой его статьи 24¹⁸ общего порядка оспаривания органами местного самоуправления результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости, наделяет их правом обратиться в комиссию с заявлением о пересмотре кадастровой стоимости на основании недостоверности сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, – в отношении тех объектов недвижимости, которые расположены на территории муниципального образования, в том числе, следовательно, и не находящихся в муниципальной собственности (части одиннадцатая и двенадцатая статьи 24¹⁸).

Если же при использовании участниками соответствующих правоотношений прав или полномочий, а также процедур и ограничений, закрепленных правилами государственной кадастровой оценки и оценки рыночной стоимости объектов недвижимости, имело место правонарушение, для защиты публично-правового интереса могут быть применены меры, вытекающие из факта установления такого правонарушения в предусмотренном законом порядке в рамках уголовного, гражданского или административного судопроизводства.

5.2. Таким образом, положение части первой статьи 24¹⁸ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», как устанавливающее в системе действующего правового регулирования в целях обеспечения прав и законных интересов собственников объектов недвижимости, расположенных на территории муниципального образования,

общий порядок оспаривания органами местного самоуправления результатов определения кадастровой стоимости, который предусматривает возможность такого оспаривания в отношении объектов недвижимости, находящихся в муниципальной собственности, не противоречит Конституции Российской Федерации.

6. В системе действующего правового регулирования кадастровая стоимость земельного участка является налоговой базой по земельному налогу, представляющему собой один из доходов муниципальных образований, зачисляемый по нормативу 100 процентов в местные бюджеты, средства которого служат для решения вопросов местного значения как конституционно установленной функции местного самоуправления.

Соответственно, существенное (в деле администрации муниципального образования города Братска – многократное) снижение кадастровой стоимости земельного участка, используемого его собственниками – гражданами и организациями для осуществления предпринимательской деятельности, особенно если этот земельный участок имеет крупные размеры, может уменьшить, и весьма значительным образом, поступающие в местный бюджет налоговые доходы, а следовательно, и финансовые возможности органов местного самоуправления для удовлетворения потребностей жизнеобеспечения населения. В такой ситуации результаты определения кадастровой стоимости земельных участков, находящихся на территории муниципального образования и являющихся объектами налогообложения, не только влияют на реализацию прав собственников этих земельных участков, но и могут напрямую затронуть права и законные интересы муниципальных образований как территориальных объединений граждан (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 7-П).

Существующий порядок определения кадастровой стоимости земельного участка, равно как и полномочия органов местного самоуправления по установлению элементов налогового обязательства по земельному налогу и управлению налоговыми поступлениями от него не

могут компенсировать отсутствие у муниципального образования правовых средств добиваться пересмотра заниженной, по его мнению, кадастровой стоимости земельного участка, установленной по инициативе собственника этого земельного участка – плательщика земельного налога на основании его рыночной стоимости.

Не обеспечивают органам местного самоуправления возможность эффективно реагировать на притязания собственника расположенного на территории муниципального образования земельного участка, вопрос о снижении кадастровой стоимости которого рассматривается комиссией по инициативе плательщика земельного налога на основе представленного им отчета об оценке рыночной стоимости этого земельного участка, и положения статьи 24¹⁸ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». Как следует из ее части девятнадцатой, заявление о пересмотре кадастровой стоимости рассматривается комиссией в течение одного месяца с даты его поступления, без возможности продления этого срока для представления органом местного самоуправления обосновывающих его позицию материалов. И хотя в семидневный срок с даты поступления заявления о пересмотре кадастровой стоимости комиссия направляет уведомление о поступлении данного заявления и принятии его к рассмотрению с указанием даты его рассмотрения в том числе в орган местного самоуправления, на территории которого расположен объект недвижимости, результаты определения кадастровой стоимости которого оспариваются (часть двадцатая статьи 24¹⁸), в остающееся в пределах нормативно установленного срока время до рассмотрения жалобы заинтересованного лица органы местного самоуправления (особенно с учетом действующего правового регулирования закупок услуг для государственных и муниципальных нужд) фактически лишены возможности представить в комиссию свою позицию относительно рыночной стоимости земельного участка, подкрепленную отчетом оценщика.

Таким образом, в случае снижения кадастровой стоимости земельного участка на основании установления его рыночной стоимости у муниципального образования, на территории которого он расположен, может иметься реальный законный интерес, предполагающий возможность органов местного самоуправления самостоятельно оспаривать соответствующее решение комиссии, принятое по инициативе собственника этого земельного участка. Между тем положение части первой статьи 24¹⁸ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», полностью исключая такую возможность, по существу, несоразмерно ограничивает конституционные гарантии защиты прав и законных интересов муниципальных образований.

Проблему предоставления органам местного самоуправления возможности защищать свои интересы в случае принятия комиссией решения, которым по заявлению заинтересованного лица кадастровая стоимость земельного участка на территории муниципального образования, не находящегося в собственности этого муниципального образования, была снижена на основании установления ее рыночной стоимости таким образом, что это существенно повлияло на финансовые условия осуществления полномочий органов местного самоуправления, не решает в системе действующего правового регулирования и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. Согласно части 5 статьи 245 данного Кодекса административное исковое заявление об оспаривании решения комиссии рассматривается по правилам его главы 22. При этом судебная проверка актов публичной власти по искам органов местного самоуправления – в отличие от споров, связанных с результатами определения кадастровой стоимости объектов недвижимости, – не ставится в зависимость от того, касается или не касается такая проверка объектов муниципальной собственности. В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2015 года № 28 оспаривание результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости истолковано как предъявление любого требования, возможным результатом

удовлетворения которого является ее изменение, включая оспаривание решений и действий (бездействия) комиссии (именно такой подход применен судами при рассмотрении дела администрации муниципального образования города Братска).

Положения главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – по их смыслу в системе действующего правового регулирования – не рассчитаны на преодоление законодательного ограничения возможности органов местного самоуправления оспаривать результаты определения кадастровой стоимости объектов недвижимости. Между тем, если решением комиссии кадастровая стоимость расположенного на территории муниципального образования земельного участка была существенно снижена на основании установления ее рыночной стоимости, чем могут быть затронуты права и законные интересы данного муниципального образования, в том числе связанные с поступлениями налоговых доходов в местный бюджет, оно во всяком случае должно иметь возможность оспорить это решение в судебном порядке.

Иное означало бы нарушение гарантий местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьями 46 (часть 1), 55 (часть 3) и 133.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать не противоречащим Конституции Российской Федерации положение части первой статьи 24¹⁸ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», как устанавливающее в системе действующего правового регулирования в целях обеспечения прав и законных интересов собственников объектов недвижимости, расположенных на территории муниципального образования, общий порядок оспаривания органами местного самоуправления результатов определения кадастровой

стоимости, который предусматривает возможность такого оспаривания в отношении объектов недвижимости, находящихся в муниципальной собственности.

2. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 46 (часть 1), 55 (часть 3) и 133, положение части первой статьи 24¹⁸ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» – в той мере, в какой оно препятствует органам местного самоуправления оспаривать в судебном порядке результаты определения кадастровой стоимости земельного участка, не находящегося в собственности муниципального образования, но расположенного на его территории, в случаях, когда по заявлению собственника этого земельного участка его кадастровая стоимость была существенно снижена на основании установления рыночной стоимости, чем могут быть затронуты права и законные интересы данного муниципального образования, в том числе связанные с поступлениями налоговых доходов в местный бюджет.

3. Федеральному законодателю надлежит, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

4. Судебные акты по делу администрации муниципального образования города Братска, основанные на положении части первой статьи 24¹⁸ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в той мере, в какой оно признано настоящим Постановлением не соответствующим Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру, если для этого нет иных препятствий.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации



№ 15-П