



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности статьи 22¹ Федерального закона «О государственной кадастровой оценке» и части 3 статьи 245 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобами граждан Бухмиллер Инги Федоровны и Епифанова Антона Владимировича

город Санкт-Петербург

14 июля 2026 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, К.Б.Калиновского, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, А.В.Коновалова, М.Б.Лобова, В.А.Сивицкого, Е.В.Тарибо,

с участием полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Ю.А.Петрова, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.А.Клишаса, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф.Мезенцева,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 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 статьи 22¹ Федерального закона «О государственной кадастровой оценке» и части 3 статьи 245 КАС Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан И.Ф.Бухмиллер и А.В.Епифанова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями нормы.

Поскольку обе жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Ю.Бушева, объяснения представителей стороны, принявшей и подписавшей оспариваемые акты, и выступления временно исполняющего обязанности полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации П.В.Степанова, а также приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации – И.Д.Абакумовой, от Генерального прокурора Российской Федерации – А.З.Завалунова, от Министерства юстиции Российской Федерации – А.В.Таманцевой, от Министерства финансов Российской Федерации – П.И.Тончева, от Федеральной налоговой службы – Е.И.Келих, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Статьей 22¹ Федерального закона от 3 июля 2016 года № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (далее также – Закон о кадастровой оценке) предусмотрено в том числе, что заявление об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости может быть подано в бюджетное учреждение,

созданное субъектом Российской Федерации и наделенное полномочиями, связанными с определением кадастровой стоимости (далее также – полномочное бюджетное учреждение), в течение шести месяцев с даты, по состоянию на которую проведена рыночная оценка объекта недвижимости и которая указана в приложенном к заявлению отчете об оценке рыночной стоимости объекта недвижимости (часть 7), а решение полномочного бюджетного учреждения в отношении заявления может быть оспорено в суде в порядке административного судопроизводства (часть 15).

В соответствии с частью 3 статьи 245 КАС Российской Федерации административное исковое заявление об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости может быть подано в суд не позднее пяти лет с даты внесения в государственный кадастр недвижимости этих результатов, если на момент обращения в суд в государственный кадастр недвижимости не внесены результаты определения кадастровой стоимости, полученные при проведении очередной государственной кадастровой оценки, либо сведения, связанные с изменением качественных или количественных характеристик объекта недвижимости, повлекшие изменение его кадастровой стоимости.

1.1. Уполномоченным органом определена кадастровая стоимость каждого из двух принадлежащих гражданину А.В.Епифанову земельных участков: 6 581 400 руб. на 3 февраля 2015 года (дата начала применения кадастровой стоимости – 3 февраля 2015 года) и 9 195 900 руб. на 1 января 2020 года (дата начала применения кадастровой стоимости – 1 января 2021 года). В рамках очередной государственной кадастровой оценки определена новая кадастровая стоимость тех же участков по состоянию на 1 января 2022 года: 4 501 901 руб. для каждого (дата начала применения кадастровой стоимости – 1 января 2023 года).

Основываясь на выводах оценщика о рыночной стоимости участков по состоянию на 15 марта 2021 года и на отчете финансового управляющего от 12 июля 2023 года (подготовлен в рамках процедуры банкротства заявителя), согласно которым их рыночная стоимость ниже их

кадастровой стоимости, определявшейся в 2015, 2020 и 2022 годах, в 10–20 раз, А.В.Епифанов обратился в суд с административным исковым заявлением, в котором в том числе просил установить кадастровую стоимость земельного участка, ставшую архивной, в размере его рыночной стоимости. Среди прочего он ссылаясь на то, что эти результаты используются налоговым органом при расчете налоговой задолженности. Определением Смоленского областного суда от 24 января 2025 года, оставленным без изменения апелляционным определением от 20 марта 2025 года и кассационным определением от 4 июля 2025 года, в принятии заявления отказано.

Как отметил суд, Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 269-ФЗ в Закон о кадастровой оценке введена статья 22¹, предусматривающая право обратиться с заявлением об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере рыночной. Рассмотрев заявление, полномочное бюджетное учреждение может принять решение либо об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости, указанной в отчете об оценке рыночной стоимости данного объекта, либо об отказе в таковом. Именно это решение может быть оспорено в суде в порядке административного судопроизводства, притом что одновременно в суд может быть заявлено и требование об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости.

Суд указал, что в силу части 2 статьи 6 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 269-ФЗ высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации может быть определена дата, с которой в этом субъекте применяется статья 22¹ Закона о кадастровой оценке по объектам, учтенным в ЕГРН, не применяется его статья 22, а также не осуществляется рассмотрение споров о результатах определения кадастровой стоимости в соответствии со статьей 24¹⁸ Федерального закона от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об оценочной деятельности).

Постановлением Администрации Смоленской области от 29 декабря 2022 года № 1072 датой начала применения в области статьи 22¹ Закона о кадастровой оценке определено 1 января 2023 года. С этой даты, т.е. еще до обращения А.В.Епифанова в суд, на территории области вопросы установления кадастровой стоимости объектов недвижимости в размере их рыночной стоимости подлежат разрешению в новом порядке – полномочным бюджетным учреждением с учетом требований указанной статьи.

Кроме того, как отметил суд, в силу части 3 статьи 245 КАС Российской Федерации административный иск об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости может быть подан в суд не позднее пяти лет с даты их внесения в государственный кадастр недвижимости при условии, что на момент обращения в суд в кадастр не внесены результаты, полученные при очередной государственной кадастровой оценке, либо сведения, связанные с изменением качественных или количественных характеристик объекта недвижимости, повлекшие изменение его кадастровой стоимости. Соответственно, у административного истца отсутствует право на оспаривание кадастровой стоимости его земельных участков по состоянию на 3 февраля 2015 года и на 1 января 2020 года, поскольку на момент его обращения в суд в государственный кадастр недвижимости уже внесены результаты, полученные при очередной государственной кадастровой оценке этих участков, по состоянию на 1 января 2022 года.

Согласно пункту 6 части 2 статьи 18 Закона о кадастровой оценке сведения о кадастровой стоимости объекта недвижимости, внесенные в ЕГРН, применяются для целей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, с 1 января года, в котором в полномочное бюджетное учреждение подано заявление об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости, на основании которого принято решение об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной, но не ранее даты государственного

кадастрового учета объекта недвижимости и не ранее дня начала применения сведений об изменяемой кадастровой стоимости. Соответственно, по мнению суда, оспаривание кадастровой стоимости земельных участков, установленной по состоянию до 1 января 2022 года, не может восстановить права административного истца в сфере налогообложения за период, предшествующий 2022 году. Поскольку же его требования не влекут для него правовых последствий, в принятии административного искового заявления должно быть отказано.

Судья Верховного Суда Российской Федерации определением от 9 сентября 2025 года отказал А.В.Епифанову в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, а ранее, письмом от 18 апреля 2025 года, полномочное бюджетное учреждение возвратило его заявление об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной, сославшись на часть 7 статьи 22¹ Закона о кадастровой оценке как на допускающую подачу такого заявления лишь в течение шести месяцев с даты, по состоянию на которую проведена рыночная оценка объекта недвижимости. В то же время решением районного суда от 20 февраля 2025 года налоговому органу восстановлен пропущенный срок для подачи административного искового заявления о взыскании обязательных платежей и санкций в отношении недвижимости с учетом ее кадастровой стоимости, которую пытался оспорить А.В.Епифанов, и удовлетворены требования о взыскании с него задолженности по уплате земельного налога за 2021 и 2022 годы, а также пени, в общей сложности более 170 000 руб.

По мнению заявителя, положения статьи 22¹ Закона о кадастровой оценке и части 3 статьи 245 КАС Российской Федерации противоречат статьям 19, 35, 46, 53 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку не позволяют реализовать право на судебную защиту путем установления в размере рыночной стоимости кадастровой стоимости объектов недвижимости, когда последняя применена для определения

налоговой базы по земельному налогу в предыдущих налоговых периодах, и вследствие этого влекут необоснованное ограничение его конституционных прав, в том числе права частной собственности и права на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

1.2. В 2024 году И.Ф.Бухмиллер получила налоговое уведомление, в котором подлежащий уплате налог на имущество физических лиц за 2022 год в размере 267 384 руб. исчислен в отношении принадлежащего ей объекта недвижимости исходя из кадастровой стоимости данного объекта налогообложения в размере 53 476 791,15 руб. В направленных ей в 2022 и 2023 годах налоговых уведомлениях данный объект налогообложения не упоминался.

Основываясь на отчете об оценке рыночной стоимости недвижимости от 10 декабря 2024 года (по состоянию на 1 января 2021 года – 1 422 000 руб.), т.е. почти в 40 раз ниже ранее определенной кадастровой стоимости, И.Ф.Бухмиллер обратилась в полномочное бюджетное учреждение с заявлением об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной, которое было ей возвращено со ссылкой на статью 22¹ Закона о кадастровой оценке. В принятии ее административного искового заявления о признании решения о возврате заявления недействительным и об установлении кадастровой стоимости недвижимости, ставшей архивной, в размере рыночной отказано определением Оренбургского областного суда от 7 февраля 2025 года, оставленным без изменения апелляционным определением от 9 апреля 2025 года и кассационным определением от 1 июля 2025 года. Как отметил суд, постановлением Правительства Оренбургской области от 27 декабря 2022 года № 1514-пп датой перехода к применению в области статьи 22¹ Закона о кадастровой оценке для целей установления кадастровой стоимости объектов недвижимости в размере их рыночной стоимости определено 1 января 2023 года. С этой даты на территории области

применяется новый порядок рассмотрения заявлений по объектам, учтенным в ЕГРН.

Признав, что ввиду установления кадастровой стоимости по состоянию на 1 января 2023 года в размере 56 596 716,30 руб. кадастровая стоимость, определенная на 1 января 2021 года в размере 53 476 791,15 руб., является архивной, суд апелляционной инстанции отклонил ссылку на постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2015 года № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости», приведенную в обоснование права административного истца на оспаривание архивной кадастровой стоимости. Отметив, что согласно пункту 14 данного постановления требование о пересмотре кадастровой стоимости, ставшей архивной, может быть рассмотрено по существу, если на дату обращения в суд сохраняется право на применение результатов такого пересмотра для целей, установленных законодательством, и аналогичное разъяснение содержится в пункте 53 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2020), утвержденного его Президиумом 10 июня 2020 года, суд апелляционной инстанции указал следующее.

Это разъяснение дано Верховным Судом Российской Федерации еще до издания Федерального закона от 31 июля 2020 года № 269-ФЗ. Оно объективно не может учесть новое регулирование – принятие высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации решения о дате перехода к применению статьи 22¹ Закона о кадастровой оценке, т.е. введение обязательного к соблюдению внесудебного порядка установления кадастровой стоимости в размере рыночной и освобождение судов от рассмотрения дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости. Если же допустить судебное оспаривание кадастровой стоимости, ставшей архивной, в случаях, когда она определена в порядке Закона о кадастровой оценке, а в субъекте Российской Федерации принято указанное решение, необходимость

обращения в полномочное бюджетное учреждение утратит смысл, поскольку после обретения кадастровой стоимостью характера архивной всякое заинтересованное лицо получит возможность оспорить ее в обход законодательных предписаний, что, по мнению суда апелляционной инстанции, противоречит логике введенного Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 269-ФЗ правового регулирования.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 30 октября 2025 года отказано в передаче кассационной жалобы на принятые судебные акты для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

По мнению И.Ф.Бухмиллер, часть 7 статьи 22¹ Закона о кадастровой оценке противоречит статье 57 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой лишает налогоплательщика права на оспаривание архивной кадастровой стоимости объекта недвижимости после получения налогового уведомления, в котором впервые исчислен налог за прошлый налоговый период в отношении данного объекта, ранее не учитываемого налоговым органом в качестве объекта налогообложения.

1.3. С учетом толкования части 3 статьи 245 КАС Российской Федерации Верховным Судом Российской Федерации в пунктах 6, 8 и 14 постановления его Пленума от 30 июня 2015 года № 28 данная норма не исключает рассмотрения по существу требований о пересмотре кадастровой стоимости, если на дату обращения в суд сохраняется право на применение результатов такого пересмотра для целей, установленных законодательством (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2017 года № 1195-О). К тому же в принятии административного искового заявления А.В.Епифанова отказано главным образом из-за несоблюдения им внесудебного порядка рассмотрения заявленных требований полномочным бюджетным учреждением. При этом данная норма не регулирует ни порядок рассмотрения полномочным бюджетным учреждением обращений граждан, ни правовые последствия

несоблюдения такого порядка, в том числе не вводит ограничений права на обращение в суд при его несоблюдении.

Следовательно, часть 3 статьи 245 КАС Российской Федерации не нарушает права А.В.Епифанова в указанном им аспекте, а потому в силу статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» производство по настоящему делу в этой части подлежит прекращению.

Таким образом, исходя из предписаний статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предмет рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является статья 22¹ Закона о кадастровой оценке в той мере, в какой на ее основании решается вопрос о праве налогоплательщика – физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем, на установление кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости для целей определения налоговой базы по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц за прошедшие налоговые периоды в случае, когда оспариваемая кадастровая стоимость, подлежащая применению в этих целях, является архивной (т.е. когда на момент обращения лица с соответствующим требованием в ЕГРН внесены сведения о новой кадастровой стоимости объекта недвижимости).

2. Конституция Российской Федерации, закрепляя гарантии права частной собственности в статьях 8, 35 и в других ее положениях, вместе с тем в статье 57 возлагает на каждого обязанность платить законно установленные налоги и сборы. В силу же ее статей 2, 19 (части 1 и 2), 45, 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 75¹ государством должна обеспечиваться сбалансированность прав и обязанностей гражданина на основе принципов равенства и соразмерности, в том числе при установлении механизмов государственной защиты прав и свобод, включая судебную.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, по смыслу статей 1, 2, 15, 17–19, 45 и 46 Конституции Российской Федерации, в

России, правовая система которой построена на принципе верховенства права как неотъемлемом элементе правового государства, право на судебную защиту относится к основным неотчуждаемым правам и свободам и одновременно выступает гарантией всех других прав и свобод, а правосудие по своей сути может признаваться таковым, только если оно отвечает общеправовым требованиям равенства и справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах (постановления от 15 июня 2021 года № 28-П, от 8 ноября 2023 года № 51-П, от 11 июля 2024 года № 37-П и др.). Гарантии права на судебную защиту должны носить всеобъемлющий характер, с тем чтобы конституционные права и свободы были не иллюзорными, а реально действующими (Постановление от 11 июля 2017 года № 20-П и др.). Вместе с тем суд – важный, но не единственный инструмент защиты прав и свобод. Законодатель не лишен возможности предусмотреть наряду с судебным и иной порядок защиты, реализуемый посредством публичного института, компетентного в определенной сфере и обеспечивающего беспристрастное разрешение (урегулирование) правового спора. Этот порядок может быть как альтернативным, свободно избираемым лицом вместо обращения в суд, так и обязательным для исчерпания прежде обращения в суд. При этом законодатель может действовать, руководствуясь соображениями экономии ресурсов судебной системы и обеспечения наиболее квалифицированного разрешения споров, имеющих значительную специфику (Постановление от 10 января 2023 года № 1-П и др.).

При введении федеральным законом обязательного внесудебного порядка урегулирования споров доступ к соответствующим процедурам должен обеспечиваться всем лицам, не имеющим права обратиться в суд за защитой определенных субъективных прав до соблюдения этого порядка. В противном случае они будут лишены возможности реализовать в последующем право на судебную защиту, связанную с оспариванием в суде решений органов, обращение к которым является обязательным, а

значит – лишены конституционных гарантий государственной защиты своих прав.

3. Статья 15 Налогового кодекса Российской Федерации относит земельный налог и налог на имущество физических лиц к местным налогам. Они устанавливаются данным Кодексом (главы 31 и 32), нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, законами Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя и нормативными правовыми актами представительного органа федеральной территории «Сириус» (пункт 1 статьи 387 и пункт 1 статьи 399).

Налоговым кодексом Российской Федерации предусмотрено, что налоговая база по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц определяется как кадастровая стоимость объекта налогообложения (пункт 1 статьи 390 и пункт 1 статьи 403). По общему правилу налоговая база определяется в отношении каждого такого объекта как его кадастровая стоимость, внесенная в ЕГРН и подлежащая применению с 1 января года, являющегося налоговым периодом (пункт 1 статьи 391 и пункт 1 статьи 403 данного Кодекса). В случае же изменения кадастровой стоимости такого объекта вследствие установления его рыночной стоимости сведения об измененной кадастровой стоимости, внесенные в ЕГРН, учитываются при определении налоговой базы начиная с даты начала применения для целей налогообложения сведений об изменяемой кадастровой стоимости (пункт 1¹ статьи 391 и пункт 2 статьи 403 данного Кодекса). Налог, подлежащий уплате физическими лицами в отношении объектов недвижимого имущества, исчисляется налоговыми органами (пункт 2 статьи 52 данного Кодекса). Земельный налог и налог на имущество физических лиц уплачиваются физическим лицом на основании налогового уведомления, направляемого налоговым органом, причем его направление допускается не более чем за три налоговых периода, предшествующих календарному году его направления (пункт 4 статьи 397 и пункты 2 и 3 статьи 409 данного Кодекса).

В свою очередь, отношения, возникающие при проведении государственной кадастровой оценки недвижимости, регулируются Законом о кадастровой оценке 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).

Определяя порядок использования кадастровой стоимости для разных целей, в том числе для целей налогообложения, законодатель не мог не учитывать, что кадастровая стоимость представляет собой не безусловную величину, объективно существующую и установленную (исчисленную и проверенную) в качестве действительной цены, обязательной для любых сделок с объектами недвижимости, но их предполагаемую (условную) стоимость, установленную, как следует из части третьей статьи 3 Закона об оценочной деятельности, 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.

Законодательством признается преимущество рыночной стоимости перед кадастровой, определенной в рамках процедур государственной кадастровой оценки, в том числе при применении рыночной стоимости в качестве налоговой базы (пункты 1 и 3 статьи 66 Земельного кодекса Российской Федерации, пункт 1¹ статьи 391 и пункт 2 статьи 403 Налогового кодекса Российской Федерации), поскольку она получена в результате индивидуальной оценки конкретного объекта недвижимости. Вместе с тем рыночная стоимость также представляет собой лишь наиболее вероятную, приблизительную и не безусловную цену, по которой согласно Закону об оценочной деятельности объект оценки может быть

отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на цене сделки не отражаются 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; цена сделки представляет собой разумное вознаграждение за объект оценки и принуждения к совершению сделки в отношении сторон не было; платеж за объект оценки выражен в денежной форме (часть вторая статьи 3).

Таким образом, рассматриваемая рыночная стоимость определяется не по факту совершения сделки при состоявшемся соглашении сторон, а, как и кадастровая стоимость объекта недвижимости, по итогам профессионального исполнения оценщиком законных процедур в предполагаемых идеальных условиях купли-продажи. В отличие от актуальных цен, которые меняются в зависимости от колебаний на рынке недвижимости, она остается неизменной до следующей государственной кадастровой оценки и именно в величине, определенной оценщиком, образует налоговую базу (используется для целей налогообложения).

Как кадастровая стоимость, так и рыночная являются условными, но считаются наиболее вероятно 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 Закона об оценочной деятельности, ибо их величина исчислена и обоснована в отчете оценщика по законно установленным правилам и не опровергнута (не пересмотрена и не исправлена) впоследствии законными же средствами. При этом допустимые различия в методах оценки способны влечь не только несовпадение установленной на основании отчета стоимости с реальной ценой состоявшейся сделки, но и некоторые расхождения между результатами разных оценок одного и того же объекта

недвижимости, притом что и тот и другой результаты предполагаются достоверными постольку, поскольку решение об их определении принято в соответствии с закреплённой законом процедурой, призванной привлекать и соотносить между собой полученную из различных источников информацию, которая обычно учитывается в процессе ценообразования на сравнимые объекты оборота: либо в процессе массовой государственной кадастровой оценки, либо в порядке приведения кадастровой стоимости конкретного объекта к его рыночной стоимости на основании индивидуальной оценки. Любая процедура, в том числе введенная законом и конкретизированная принятыми в его развитие нормативными правовыми актами, не может гарантировать определение стоимости с абсолютной точностью на каждый момент, прежде всего в силу изменчивости обстоятельств, влияющих на стоимость объекта оборота (ликвидность объекта, обусловленные его характеристиками ограничения в обороте и использовании, соотношение спроса на объект и предложения, покупательная способность лиц, желающих его приобрести, и т.д.). Вместе с тем введение законодателем обязательных требований к соответствующей процедуре – отсутствие личной заинтересованности (независимость) лица, определяющего стоимость, его профессионализм (специализация), относительная актуальность, полнота и достоверность используемой информации, получаемой из нескольких источников, и др. – повышает вероятность обоснованного и наиболее оптимального решения о стоимости исследуемого объекта. Элементом процедуры, способствующим восприятию решения об установлении кадастровой стоимости (а значит, и ее применения в отношениях с органами публичной власти, в том числе как налоговой базы) в качестве справедливого, является право заинтересованного лица оспорить данное решение на основании индивидуальной оценки того или иного объекта. Такая оценка не может быть произвольной, поскольку и ее проведение подчинено необходимости соблюдения сходных процедурных требований, но применимых, в отличие

от общих условий при кадастровой оценке, дифференцированно, к конкретному объекту.

3.1. Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 269-ФЗ Закон о кадастровой оценке дополнен статьей 22¹, которой урегулирована процедура установления кадастровой стоимости в размере рыночной, осуществляемая полномочным бюджетным учреждением. В статье 6 того же Федерального закона закреплены переходные положения, в силу которых если высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации принято решение о дате перехода к применению статьи 22¹ Закона о кадастровой оценке для целей установления кадастровой стоимости объектов недвижимости в размере их рыночной стоимости, то независимо от того, на основании какого закона была определена кадастровая стоимость, оспаривание результатов ее определения возможно только по правилам данной статьи, т.е. с даты, указанной в решении высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, обращение в суд с требованием об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной возможно только после предварительного обращения с этим требованием в полномочное бюджетное учреждение. Из этого же исходит и правоприменительная практика (ответ на вопрос 2 раздела «Разъяснения по вопросам, возникающим в судебной практике» Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2021), утвержденного его Президиумом 30 июня 2021 года).

В свою очередь, как следует из части 7 статьи 22¹ Закона о кадастровой оценке, заявление об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной может быть подано в полномочное бюджетное учреждение в течение шести месяцев с даты, по состоянию на которую проведена рыночная оценка объекта недвижимости и которая указана в приложенном к заявлению отчете об оценке его рыночной стоимости.

3.2. Согласно части 11 статьи 22¹ Закона о кадастровой оценке полномочное бюджетное учреждение вправе принять в отношении соответствующего заявления либо решение об установлении кадастровой

стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости, указанной в отчете об оценке рыночной стоимости такого объекта, либо решение об отказе в установлении кадастровой стоимости в размере рыночной в связи с использованием неполных или недостоверных сведений, с расчетными или иными ошибками, повлиявшими на итоговый результат определения рыночной стоимости такого объекта, с нарушением требований законодательства об оценочной деятельности при составлении отчета об оценке рыночной стоимости, т.е. при нарушении процедурных условий проведения оценки, порождающем сомнения в достоверности вывода оценщика. Решение полномочного бюджетного учреждения в отношении заявления может быть оспорено в суде в порядке административного судопроизводства, одновременно с оспариванием решения в суд может быть также заявлено требование об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости (часть 15 статьи 22¹ Закона о кадастровой оценке и часть 1¹ статьи 246 КАС Российской Федерации).

В том случае, если кадастровая стоимость затрагивает права и обязанности юридических лиц или граждан, они в силу части 1 статьи 245 КАС Российской Федерации вправе обратиться в суд с административным исковым заявлением об оспаривании решений полномочного бюджетного учреждения в отношении заявления об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости либо по итогам рассмотрения заявления об исправлении ошибок, допущенных при определении кадастровой стоимости, а также действий (бездействия) полномочного бюджетного учреждения в отношении указанных заявлений. Административное исковое заявление об оспаривании таких решений и действий (бездействия) подается в суд в течение трех месяцев со дня, когда истцу стало известно о принятии решения, о совершении оспариваемых действий (бездействия), причем этот срок, пропущенный по уважительной причине, может быть восстановлен судом (часть 3¹ той же статьи).

Как разъяснено в названном Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2021), статьей 22¹ Закона о кадастровой оценке предусмотрен механизм внесудебного установления кадастровой стоимости в размере рыночной – рассмотрение заявления об установлении рыночной стоимости в полномочном бюджетном учреждении; если в суд подано административное исковое заявление об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости и установлении рыночной стоимости минуя обращение в полномочное бюджетное учреждение, в принятии такого заявления следует отказать применительно к пункту 1 части 1 статьи 128 КАС Российской Федерации (заявление не подлежит рассмотрению в судах) (ответ на вопрос 9).

При этом согласно пункту 2 части 8 статьи 22¹ Закона о кадастровой оценке заявление об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной возвращается полномочным бюджетным учреждением без рассмотрения в течение пяти рабочих дней со дня его поступления в случае, если оно подано по истечении шести месяцев с даты, по состоянию на которую проведена рыночная оценка объекта недвижимости и которая указана в приложенном к заявлению отчете об оценке рыночной стоимости такого объекта.

Соответственно, пропуск указанного шестимесячного срока лишает заинтересованное лицо возможности добиваться установления кадастровой стоимости в размере рыночной как посредством обращения в полномочное бюджетное учреждение, так и в судебном порядке. Применительно к предмету рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу это обстоятельство, а также последовательность обращения налогоплательщика в полномочное бюджетное учреждение и в суд не исключают ситуации, когда действующий добросовестно налогоплательщик лишается возможности реализовать право на установление кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости для целей определения налоговой базы по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц за прошедшие

налоговые периоды, если подлежащая применению в этих целях оспариваемая кадастровая стоимость является архивной (т.е. когда на момент обращения налогоплательщика с соответствующим требованием в ЕГРН внесены сведения о новой кадастровой стоимости объекта недвижимости, налоговое уведомление, в котором указаны исчисленные налоговым органом суммы налогов за предшествующий год, направлено ему в пределах введенных для этого сроков, но в завершающей стадии их течения и др.).

4. Как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации, государство должно обеспечивать разумное соотношение фискальных 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 (Постановление от 5 июля 2016 года № 15-П). Наряду со всеобщностью и равенством налогообложения соразмерность служит одним из проявлений принципа справедливости в налоговой сфере, сдерживающего неоправданные фискальные притязания государства, а ограничение прав и свобод граждан может выражаться и в несправедливом размере предъявленного к уплате налога (Постановление от 15 февраля 2019 года № 10-П).

Касаясь вопросов обложения земельным налогом, Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на предпочтительность применения для целей налогообложения именно кадастровой стоимости, равной рыночной стоимости земельного участка, перед кадастровой стоимостью, установленной по результатам государственной кадастровой оценки земель, и обращал внимание на такое преимущество рыночной стоимости, как ее бóльшая точность, позволяющая лучше определить одну из главных экономических характеристик объекта недвижимости, по сравнению с государственной кадастровой оценкой, которая вместе с тем также не лишена экономических оснований. При этом было отмечено, что

наличие актов, принятых на протяжении незначительного периода, по-разному – с существенными расхождениями по размеру – определяющих кадастровую стоимость одних и тех же объектов недвижимости, свидетельствует о необходимости учета данного обстоятельства при определении размера налогового обязательства (Постановление от 28 февраля 2019 года № 13-П; определения от 3 июля 2014 года № 1555-О, от 16 июля 2015 года № 1769-О и № 1790-О, от 25 октября 2016 года № 2207-О и др.).

Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, право лица на установление кадастровой стоимости принадлежащего ему объекта недвижимости в размере, равном его рыночной стоимости, служит и целям последующего определения налогового обязательства в размере не большем, чем это установлено законом, притом что именно такой объем налоговой обязанности предопределен требованием статьи 57 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 15 и 18 (Постановление от 11 июля 2017 года № 20-П; определения от 23 октября 2014 года № 2341-О, № 2342-О и № 2343-О). Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации связывал в системе правового регулирования возможность судебного оспаривания лицом результатов определения кадастровой стоимости принадлежащего ему объекта недвижимости путем предъявления требования о ее установлении в размере, равном рыночной стоимости данного объекта, с необходимостью установления экономически обоснованной налоговой базы по соответствующему налогу (Постановление от 11 июля 2017 года № 20-П).

Из приведенных правовых позиций следует, что налогоплательщик должен иметь нормативно гарантированную возможность требовать для целей определения размера его налоговой обязанности установления кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости если не в течение всего периода, когда кадастровая стоимость подлежит применению для определения размера налоговой обязанности,

то хотя бы в пределах разумного срока, что позволяло бы ему – при должной степени заботливости и осмотрительности, добросовестном отношении к своим налоговым обязательствам – инициировать ее эффективный пересмотр. Такой разумный срок мог бы быть привязан к периодичности проведения государственной кадастровой оценки, если такая периодичность не влечет фактического блокирования реализации налогоплательщиком соответствующего права в установленный срок.

4.1. Действующее налоговое законодательство предусматривает возможность пересмотра размера налоговой обязанности в случае изменения подлежащей применению для этих целей кадастровой стоимости, в том числе установления кадастровой стоимости объекта в размере его рыночной стоимости. Так, пункт 2¹ статьи 52, пункт 8 статьи 362, пункт 1¹ статьи 391, пункт 17¹ статьи 396 и пункт 2 статьи 403 Налогового кодекса Российской Федерации – с учетом толкования, которое дается им в правоприменительной практике, – предусматривают полномочия налогового органа по перерасчету налогов, исчисленных за предыдущие налоговые периоды, включая случаи изменения кадастровой стоимости являющегося объектом налогообложения земельного участка вследствие установления его рыночной стоимости (см., например, письмо Федеральной налоговой службы от 25 июня 2024 года № БС-4-21/7123@). Указанные полномочия служат реализации требований о взимании с граждан лишь законно установленных налогов и сборов и о недопустимости произвольного определения налоговой базы.

Как следует из взаимосвязанных норм статьи 18 Закона о кадастровой оценке, для целей, предусмотренных законодательством, сведения о кадастровой стоимости объекта недвижимости, установленной в результате рассмотрения заявления об установлении его кадастровой стоимости в размере рыночной, по общему правилу применяются с 1 января года, в котором подано соответствующее заявление. Однако эти общие правила применения сведений о кадастровой стоимости не исключают действия содержащихся в законодательстве о налогах и сборах

специальных правил применения таких сведений и, следовательно, не могут истолковываться в правоприменительной практике как исключаящие в рамках рассмотрения полномочным бюджетным учреждением соответствующего заявления или в рамках оспаривания кадастровой стоимости в суде возможность установить в размере рыночной стоимости объекта недвижимости ту его кадастровую стоимость, которая подлежала применению для определения налоговой базы по земельному налогу или налогу на имущество физических лиц в предыдущих налоговых периодах. Иное истолкование Закона о кадастровой оценке вело бы к тому, что целый ряд положений законодательства о налогах и сборах, регулирующих права налогоплательщиков и корреспондирующие им полномочия налоговых органов, оказывались бы фактически недействующими.

Вместе с тем нормы части 7 и пункта 2 части 8 статьи 22¹ Закона о кадастровой оценке, допуская подачу в полномочное бюджетное учреждение заявления об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости лишь по состоянию на дату, отстоящую от даты обращения не более чем на шесть месяцев, при совокупности определенных условий в отдельных случаях, как отмечено выше, могут лишить налогоплательщика возможности реализовать право на установление кадастровой стоимости в размере рыночной.

4.2. Установленный частью 7 статьи 22¹ Закона о кадастровой оценке шестимесячный срок не может быть признан разумным и адекватным в контексте определения размера налоговой обязанности налогоплательщика, с учетом того что законом на него не возложена обязанность контролировать результаты государственной кадастровой оценки и участвовать в процессе их определения. Положения же статьи 14 Закона о кадастровой оценке, дающие налогоплательщикам право участвовать в процедуре разработки акта об утверждении результатов определения кадастровой стоимости, не могут рассматриваться в качестве оснований для последующего лишения или ограничения конституционного

права граждан на государственную защиту прав, нарушенных или оспоренных после вступления в силу такого акта в результате его применения в конкретных налоговых правоотношениях с участием конкретных налогоплательщиков, тем более что сами публично-правовые образования не лишены возможности оспаривать требования налогоплательщиков об установлении кадастровой стоимости недвижимости в размере ее рыночной стоимости в случае необоснованности таких требований в целях защиты своих прав, связанных с поступлением налоговых доходов в соответствующий бюджет.

Как следует из пункта 2 статьи 52, пункта 1 статьи 397, пункта 1 статьи 409 Налогового кодекса Российской Федерации и части 3 статьи 15 Закона о кадастровой оценке, первый адресованный физическому лицу, являющемуся плательщиком земельного налога и налога на имущество физических лиц, документ о налогово-правовых последствиях установления кадастровой стоимости принадлежащего ему объекта недвижимости – налоговое уведомление – при строгом соблюдении правил действующего законодательства может направляться такому налогоплательщику более чем через год с даты опубликования акта об утверждении результатов определения кадастровой стоимости.

С учетом сказанного в день получения налогоплательщиком первого юридически значимого адресованного ему лично документа, касающегося размера его налоговых обязательств (налогового уведомления об уплате земельного налога или налога на имущество физических лиц), он уже может оказаться в ситуации, когда не имеет возможности воспользоваться эффективными средствами правовой защиты – как административными, так и судебными – в отношении акта, на основе которого сформировано содержание его налогового обязательства. Подобная ситуация несовместима с конституционными гарантиями государственной защиты прав и свобод и с вытекающими из них требованиями к соответствующим правовым механизмам.

Указанные пробелы в регулировании порядка реализации права на установление архивной кадастровой стоимости недвижимости в размере ее рыночной стоимости и права на государственную, в том числе судебную, защиту не могут быть устранены непосредственным применением Конституции Российской Федерации и требуют внесения системных изменений в действующее законодательство.

5. Таким образом, статья 22¹ Закона о кадастровой оценке не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 35 (часть 1), 45, 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3), 57 и 75¹, в той мере, в какой, предусматривая в системе действующего правового регулирования механизм внесудебного определения кадастровой стоимости в размере рыночной стоимости, данная норма не исключает возникновения ситуации, когда действующий добросовестно налогоплательщик – физическое лицо, не являющееся индивидуальным предпринимателем, лишается возможности оспорить архивную кадастровую стоимость объекта недвижимости, которая продолжает использоваться для определения налоговой базы по подлежащим уплате земельному налогу и налогу на имущество физических лиц, на основании ее несоответствия рыночной стоимости этого объекта как посредством обращения в полномочное бюджетное учреждение, так и в судебном порядке.

Федеральному законодателю надлежит внести в действующее законодательство изменения и урегулировать порядок оспаривания налогоплательщиком архивной кадастровой стоимости объекта недвижимости, которая продолжает использоваться для целей налогообложения, на основании ее несоответствия рыночной стоимости этого объекта.

Впредь до внесения соответствующих изменений архивная кадастровая стоимость может быть оспорена путем подачи заявления об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости в бюджетное учреждение, созданное субъектом Российской Федерации и наделенное полномочиями, связанными с

определением кадастровой стоимости, в течение одного года со дня, когда действующему добросовестно налогоплательщику – физическому лицу, не являющемуся индивидуальным предпринимателем, стало или должно было стать известно о налогово-правовых последствиях установления кадастровой стоимости принадлежащего ему объекта недвижимости (в том числе со дня, когда направленное налогоплательщику налоговое уведомление считается им полученным), а указанное бюджетное учреждение в рамках рассмотрения такого заявления устанавливает кадастровую стоимость объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости, которая подлежит применению для определения налоговой базы по земельному налогу или налогу на имущество физических лиц на 1 января соответствующего предшествующего года, в пределах трех лет, предшествующих году подачи такого заявления.

Поскольку полномочными бюджетными учреждениями заявителям были возвращены без рассмотрения их заявления об установлении кадастровой стоимости принадлежащих им объектов недвижимого имущества в размере их рыночной стоимости, а в их конкретных делах предметом судебной оценки было соблюдение внесудебного порядка пересмотра кадастровой стоимости, вопрос об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной в рамках данных дел не подлежит разрешению. В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации полагает возможным констатировать, что пересмотр конкретных дел заявителей не приведет к непосредственному восстановлению их прав. Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктами 10¹ и 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», считает нужным указать, что дела с участием И.Ф.Бухмиллер и А.В.Епифанова, в рамках которых применены оспоренные ими законоположения и которые послужили поводом для их обращения с жалобами в Конституционный Суд Российской Федерации, пересмотру не подлежат. Заявители могут воспользоваться правом на оспаривание кадастровой стоимости

принадлежащих им объектов недвижимости с учетом предусмотренных настоящим Постановлением особенностей применения соответствующего регулирования, притом что годичный срок для обращения в полномочное бюджетное учреждение подлежит исчислению для заявителей с даты провозглашения настоящего Постановления, а глубина пересмотра кадастровой стоимости в отношении принадлежащих им объектов определяется с учетом периодов, с которыми были связаны их конкретные дела.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 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 статью 22¹ Федерального закона «О государственной кадастровой оценке» не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 35 (часть 1), 45, 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3), 57 и 75¹, в той мере, в какой, предусматривая в системе действующего правового регулирования механизм внесудебного определения кадастровой стоимости в размере рыночной стоимости, данная норма не исключает возникновения ситуации, когда действующий добросовестно налогоплательщик – физическое лицо, не являющееся индивидуальным предпринимателем, лишается возможности оспорить архивную кадастровую стоимость объекта недвижимости, которая продолжает использоваться для определения налоговой базы по подлежащим уплате земельному налогу и налогу на имущество физических лиц, на основании ее несоответствия рыночной стоимости этого объекта как посредством обращения в бюджетное учреждение, созданное субъектом Российской Федерации и наделенное полномочиями, связанными с определением кадастровой стоимости, так и в судебном порядке.

2. Федеральному законодателю надлежит внести изменения в действующее законодательство и урегулировать порядок оспаривания налогоплательщиком архивной кадастровой стоимости объекта недвижимости, использованной для определения налоговой базы в предшествующих налоговых периодах, на основании ее несоответствия рыночной стоимости этого объекта.

3. Впредь до внесения соответствующих изменений архивная кадастровая стоимость может быть оспорена путем подачи заявления об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости в бюджетное учреждение, созданное субъектом Российской Федерации и наделенное полномочиями, связанными с определением кадастровой стоимости, в течение одного года со дня, когда действующему добросовестно налогоплательщику – физическому лицу, не являющемуся индивидуальным предпринимателем, стало или должно было стать известно о налогово-правовых последствиях установления кадастровой стоимости принадлежащего ему объекта недвижимости (в том числе со дня, когда направленное налогоплательщику налоговое уведомление считается им полученным), а указанное бюджетное учреждение в рамках рассмотрения такого заявления устанавливает кадастровую стоимость объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости, которая подлежит применению для определения налоговой базы по земельному налогу или налогу на имущество физических лиц на 1 января соответствующего предшествующего года, в пределах трех лет, предшествующих году подачи такого заявления.

4. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности части 3 статьи 245 КАС Российской Федерации.

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).

№ 48-П



Конституционный Суд
Российской Федерации