

По жалобе гражданина Данилюка Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 5 части 2 статьи 246 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и частью шестнадцатой статьи 24-18 Федерального закона "Об оценочной деятельности в Российской Федерации"

Определение · № 592-О · от 09.03.2017 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе гражданина Данилюка Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 5 части 2 статьи 246

Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и частью шестнадцатой статьи 24-18 Федерального закона "Об оценочной деятельности в Российской Федерации"

город Санкт-Петербург 9 марта 2017 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, заслушав заключение судьи Н.С.Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы гражданина С.А.Данилюка,

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин С.А.Данилюк оспаривает конституционность пункта 5 части 2 статьи 246 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в соответствии с которым помимо документов, указанных в статье 126 данного Кодекса, к административному исковому заявлению об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости прилагается положительное экспертное заключение на бумажном носителе и в форме электронного документа, подготовленное экспертом или экспертами саморегулируемой организации оценщиков, членом которой является оценщик, составивший отчет, о соответствии отчета об оценке рыночной стоимости объекта оценки требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности, федеральных стандартов оценки и других актов уполномоченного федерального органа, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, требованиям стандартов и правил оценочной деятельности такой саморегулируемой организации оценщиков в случаях, установленных этим уполномоченным федеральным органом.

Также заявителем оспаривается часть шестнадцатая статьи 24-18 Федерального закона от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации", предусматривающая перечень документов, прилагаемых к заявлению о пересмотре кадастровой стоимости (в редакции Федерального закона от 2 июня 2016 года № 172-ФЗ, которым из данной нормы был исключен абзац шестой, содержащий требование о представлении положительного экспертного заключения в отношении отчета об определении рыночной стоимости объекта недвижимости).

Как следует из представленных материалов, определением судьи Пензенского областного суда от 15 августа 2016 года оставлено без движения административное исковое заявление С.А.Данилюка к Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по

Пензенской области и Правительству Пензенской области об установлении кадастровой стоимости принадлежащего ему на праве собственности земельного участка в размере его рыночной стоимости. Основанием для принятия такого судебного акта послужило то, что административным истцом вопреки требованиям пункта 5 части 2 статьи 246 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации к административному заявлению не были приложены: нотариально заверенная копия свидетельства о государственной регистрации права на земельный участок, положительное экспертное заключение на отчет об оценке рыночной стоимости объекта недвижимости на бумажном носителе и в форме электронного документа, а также отчет об оценке рыночной стоимости объекта недвижимости, составленный в форме электронного документа. Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Пензенского областного суда от 15 сентября 2016 года заявителю отказано в удовлетворении его частной жалобы на определение суда первой инстанции в части требования о представлении положительного экспертного заключения. Суд при этом исходил из того, что приложение к административному исковому заявлению указанного заключения носит характер безусловного требования, а положения Федерального закона "Об оценочной деятельности в Российской Федерации", на которые заявитель ссылается в обоснование своей позиции о необязательности приложения такого заключения, не регулируют порядок административного судопроизводства. По мнению С.А.Данилюка, действующее правовое регулирование оспаривания кадастровой стоимости носит противоречивый характер, а именно: обязывает в рамках статьи 246 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации представлять положительное экспертное заключение на отчет об оценке рыночной стоимости объекта недвижимости при обращении с административным исковым заявлением в суд, тогда как Федеральным законом "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" такое условие не предусмотрено, а также позволяет требовать представления указанного заключения не только в случаях, установленных уполномоченным федеральным органом, но и при любом судебном оспаривании результатов кадастровой стоимости. Соответственно, заявитель полагает, что оспариваемые им законоположения - в силу своей правовой неопределенности и по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, - создают препятствия для реализации права на судебную защиту, а потому противоречат статьям 15 (часть 1), 17 (часть 1), 46 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации, закрепляя право каждого на судебную защиту его прав и свобод (статья 46, часть 1), исходит из того, что судебная защита является важнейшим и универсальным институтом гарантирования прав, свобод и законных интересов личности. Вытекающее из Конституции Российской Федерации требование доступности правосудия не означает, однако, возможность для гражданина по собственному усмотрению выбирать способ и процедуру судебной защиты - они определяются, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, на основе Конституции Российской Федерации федеральными законами (Постановление от 22 апреля 2013 года № 8-П; определения от 17 ноября 2009 года № 1427-О-О, от 23 марта 2010 года № 388-О-О, от 22 марта 2012 года № 555-О-О, от 26 мая 2016 года № 1058-О и др.); вводимые законодателем соответствующие требования обязательны для граждан (определения от 15 июля 2010 года № 971-О-О, от 19 июля 2016 года № 1463-О, от 20 декабря 2016 года № 2682-О и др.).

Тем самым предполагается, что заинтересованные лица вправе обратиться в суд за защитой нарушенного или оспариваемого права либо охраняемого законом интереса лишь в установленном порядке, которым может быть, кроме прочего, закреплена необходимость приложения к исковому заявлению определенных документов. Условие документального сопровождения искового заявления или иного обращения в суд, поскольку оно направлено на обеспечение реализации права на судебную защиту на основе состязательности и равноправия посредством всестороннего и полного

исследования доказательств, установления фактических обстоятельств и правильного применения законодательства, не может само по себе рассматриваться как отступающее от Конституции Российской Федерации (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 года № 964-О-О, от 23 апреля 2013 года № 593-О, от 29 сентября 2016 года № 2105-О и от 26 января 2017 года № 144-О). При этом федеральный законодатель в рамках имеющихся у него дискреционных полномочий не лишен возможности определять конкретные требования в отношении перечня документов, подлежащих представлению в суд при обращении за судебной защитой, на основе сочетания начал универсализации и дифференциации правового регулирования, в частности путем дополнения общего (стандартного) такого перечня определенными документами с учетом особенностей отдельных категорий дел, притом что это не может быть сопряжено с возложением на заинтересованное лицо необоснованных, чрезмерных обременений, фактически лишающих его возможности доступа к правосудию.

3. Устанавливая порядок осуществления административного судопроизводства и, в частности, особенности производства по административным делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации предусматривает в числе такого рода особенностей приложение к административному исковому заявлению об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости помимо прочих документов, указанных в статье 126 данного Кодекса, также положительного экспертного заключения, подготовленного экспертом или экспертами саморегулируемой организации оценщиков, членом которой является оценщик, составивший отчет, о соответствии отчета об оценке рыночной стоимости объекта оценки требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности, федеральных стандартов оценки и других актов уполномоченного федерального органа, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, требованиям стандартов и правил оценочной деятельности такой саморегулируемой организации оценщиков в случаях, установленных этим уполномоченным федеральным органом (пункт 5 части 2 статьи 246).

Как следует из постановления 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", отчет, составленный на дату, по состоянию на которую была определена кадастровая стоимость объекта недвижимости, а также подготовленное экспертом или экспертами саморегулируемой организации оценщиков положительное экспертное заключение в случаях, установленных уполномоченным федеральным органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, являются необходимыми документами при подаче заявления об установлении в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости; отсутствие названных документов является основанием для оставления заявления без движения, а в случае неустранения указанных в определении судьи недостатков - основанием для его возвращения (абзацы пятый и шестой пункта 11).

Уяснение подлинного существа приведенного законоположения, в том числе в контексте его изложенной интерпретации в судебной практике, не может, однако, происходить без учета содержащейся в этом законоположении прямой императивной оговорки о случаях, когда оно приобретает обязывающее значение, чем в принципе исключается придание ему - вопреки ясно выраженной воле федерального законодателя - универсального применения, а также в отрыве от того места, которое это законоположение занимает в общей системе правового регулирования порядка оспаривания результатов определения кадастровой стоимости.

3.1. Федеральный закон "Об оценочной деятельности в Российской Федерации", регулировавший вопросы проведения кадастровой оценки до вступления в силу Федерального закона от 3 июля 2016 года № 237-ФЗ "О государственной кадастровой оценке" и продолжающий применяться в настоящее

время к правоотношениям, связанным с государственной кадастровой оценкой (включая оспаривание ее результатов), начатой до указанного момента, исходит из того, что для рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости может быть востребован как судебный, так и административный порядок.

В силу статьи 24-18 Федерального закона "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" юридическими лицами, а также органами государственной власти, органами местного самоуправления результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены в суде и комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, притом что соблюдение досудебного порядка рассмотрения спора носит императивный характер (часть первая); физические лица также правомочны оспорить результаты определения кадастровой стоимости в комиссии или суде, но для них предварительное обращение в комиссию не является обязательным (часть третья). Эта же статья названного Федерального закона в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 2 июня 2016 года № 172-ФЗ, предусматривала - в целях обеспечения в конкретно-исторических условиях необходимых дополнительных гарантий объективности и достоверности отчета оценщика, минимизации рисков, связанных с возможными ошибками или злоупотреблениями при проведении оценки, - необходимость приложения к заявлению о пересмотре кадастровой стоимости положительного экспертного заключения на бумажном носителе и в форме электронного документа в отношении отчета об определении рыночной стоимости объекта недвижимости, подготовленного экспертом или экспертами саморегулируемой организации оценщиков, членом которой является оценщик, составивший отчет, в случаях, установленных уполномоченным федеральным органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, и в порядке, который предусмотрен порядком создания и работы комиссии (абзац шестой части шестнадцатой).

Как прямо следует из приведенных законоположений, вне связи с рассмотрением спора о результатах определения кадастровой стоимости в комиссии получение заинтересованным лицом соответствующего положительного экспертного заключения указанным Федеральным законом не требовалось. Это нашло подтверждение и в нормативном правовом регулировании, введенном во исполнение названной нормы данного Федерального закона уполномоченным федеральным органом, каковым является Министерство экономического развития Российской Федерации (пункт 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437). Требование об обязательности представления положительного экспертного заключения саморегулируемой организации оценщиков, членом которой является оценщик, составивший отчет, о соответствии отчета об оценке рыночной стоимости объекта оценки требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности содержится в утвержденном приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 4 мая 2012 года № 263 Порядке создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости; при этом предусмотрено, что положительное экспертное заключение представляется в комиссию не при любом обращении в комиссию, а только если рыночная стоимость объекта недвижимости, установленная отчетом оценщика, отличается от его кадастровой стоимости более чем на тридцать процентов (пункты 13 и 20).

Федеральным законом от 2 июня 2016 года № 172-ФЗ указанное требование Федерального закона "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" - с учетом анализа практики работы комиссий, включения в их состав и участия в их работе представителей профессионального сообщества оценщиков - было отменено, и, соответственно, с момента вступления этого Федерального закона в силу отпали нормативно-правовые основания для определения уполномоченным федеральным органом случаев, в которых при оспаривании результатов определения кадастровой стоимости получение положительного экспертного заключения на отчет

об оценке рыночной стоимости объекта недвижимости является необходимым. В свою очередь, Федеральный закон "О государственной кадастровой оценке", также предусматривающий возможность административного и судебного порядка рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости, не содержит требования обязательного досудебного урегулирования спора о результатах определения кадастровой стоимости объекта недвижимости независимо от субъекта такого обращения (часть 1 статьи 22) и каких-либо положений, обязывающих в том или ином случае получать положительное экспертное заключение на отчет оценщика.

На это указывается и в письме Верховного Суда Российской Федерации от 8 февраля 2017 года, который, отвечая на запрос Конституционного Суда Российской Федерации, отметил, что, поскольку согласно части третьей статьи 24-18 Федерального закона "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" для оспаривания физическими лицами результатов определения кадастровой стоимости в суде предварительное обращение в комиссию не является обязательным, при предъявлении ими административного иска в суд, минуя комиссию, не требовалось представлять положительное экспертное заключение на отчет об оценке рыночной стоимости объекта недвижимости; с момента же признания утратившим силу абзаца шестого части шестнадцатой статьи 24-18 Федерального закона "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" на заинтересованных лиц не может возлагаться обязанность по получению указанного заключения в рамках процедуры досудебного разрешения спора о результатах определения кадастровой стоимости объекта недвижимости, становится неприменимым и положение пункта 5 части 2 статьи 246 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, предусматривающее обязанность по приложению данного заключения к подаваемому в суд административному исковому заявлению.

3.2. Избранная федеральным законодателем конфигурация порядка рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости как основанного на сочетании административно-юрисдикционных и судебных процедур, очевидно, не предполагала и не предполагает возможности автоматического переноса требований, относящихся к одной такой процедуре, на другую, без учета объективной специфики каждой из них, в том числе обусловленной конституционными принципами разделения властей, самостоятельности и независимости судебной власти, подчинения судей только Конституции Российской Федерации и федеральному закону (статьи 10 и 120, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой регулирование права на судебную защиту и самого правосудия - исключительная прерогатива федерального законодателя (Постановление от 14 июля 2005 года № 8-П), и коррелирующих с ней взаимосвязанных положений Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" (абзац третий статьи 3, часть 1 статьи 5), Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации" (пункт 1 статьи 9) и Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (часть 1 статьи 2) следует, что увязывание в пункте 5 части 2 статьи 246 этого Кодекса необходимости представления положительного экспертного заключения на отчет оценщика, подготовленного в рамках саморегулируемой организации, членом которой он является, со случаями, установленными федеральным органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, недопустимо интерпретировать как основание для непосредственного регулирования таким федеральным органом порядка административного судопроизводства. Определенные этим федеральным органом случаи, когда наличие указанного положительного экспертного заключения обязательно, могут - применительно к правоотношениям, возникшим до вступления в силу Федерального закона от 2 июня 2016 года № 172-ФЗ, - оказывать регулирующее воздействие на реализацию процессуальных прав и обязанностей в рамках административного судопроизводства лишь постольку, поскольку они связаны с предшествующей судебному

разбирательству административной процедурой рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости, т.е. речь идет исключительно о случаях, когда соответствующее экспертное заключение на момент обращения в суд уже должно было иметься в наличии у заинтересованного лица, воспользовавшегося - в силу предписания закона или по собственной инициативе - административной процедурой оспаривания результатов определения кадастровой стоимости в комиссии.

Придание положениям пункта 5 части 2 статьи 246 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации иного смысла, при котором обязанность приложить к административному исковому заявлению в суд положительное экспертное заключение на отчет оценщика в случаях, установленных уполномоченным федеральным органом, возлагалась бы на заинтересованное лицо безотносительно к его участию (обязательному или инициативному) в досудебной процедуре рассмотрения соответствующего спора, фактически позволяло бы указанному федеральному органу определять условия, от соблюдения которых зависит сама возможность реализации права на судебную защиту в соответствующем порядке судопроизводства, что вступает в противоречие с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 46 (часть 1), 71 (пункты "в", "о"), 72 (пункт "б" части 1), 76 (часть 1) и 120 (часть 1). При этом следует учитывать также, что в силу взаимосвязанных положений статей 2, 18, 46 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации требования, установленные законом для обращения в суд, не подлежат расширительному толкованию, влекущему возложение на заинтересованное лицо дополнительных, помимо установленных законом, а тем более - вопреки ему, ограничительных условий реализации права на судебную защиту, включая представление документов в составе или случаях, прямо в законе не оговоренных. Соответственно, правовое регулирование рассмотрения споров о кадастровой стоимости предполагает, в том числе с учетом правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, что в период действия абзаца шестого части шестнадцатой статьи 24-18 Федерального закона "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" не требовалось представления физическими лицами, не воспользовавшимися процедурой досудебного урегулирования такого спора, положительного экспертного заключения на отчет об оценке рыночной стоимости объекта недвижимости при обращении в суд с заявлением об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости, а с момента утраты указанной нормой юридической силы более не требуется представления в суд такого экспертного заключения и иными субъектами оспаривания результатов определения кадастровой стоимости (если только ранее указанного момента они не воспользовались административной процедурой ее оспаривания).

4. Таким образом, поскольку в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации оспариваемых С.А.Данилюком пункта 5 части 2 статьи 246 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и части шестнадцатой статьи 24-18 Федерального закона "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" отсутствует неопределенность, его жалоба не удовлетворяет установленным Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" требованиям, согласно которым обращение подобного рода признается допустимым (статьи 96 и 97), а потому она не может быть принята к рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации.

Проверка законности и обоснованности судебных актов, вынесенных по конкретному делу С.А.Данилюка, должна осуществляться судебными инстанциями в установленной законом процедуре - с учетом сформулированных в настоящем Определении правовых позиций и на основе исследования фактических обстоятельств спора с участием заявителя; к полномочиям же Конституционного Суда Российской Федерации, предусмотренным статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", такая проверка не относится.

Кроме того, в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находится внесенный

Правительством Российской Федерации проект федерального закона № 67484-7 "О внесении изменений в статью 24-18 Федерального закона "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", в соответствии с которым пункт 5 части 2 статьи 246 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предлагается признать утратившим силу (подпункт "б" пункта 3 статьи 3).

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Признать жалобу гражданина Данилюка Сергея Александровича не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) и в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

№ 592-О