

О ХАРАКТЕРЕ ПЛАТЫ, ВЗИМАЕМОЙ ЗА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

М.А. Хорошайлова

*Комитет по градостроительству и архитектуре Администрации Санкт-Петербурга,
г. Санкт-Петербург, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –
15 октября 2018 г.
Дата принятия в печать –
14 декабря 2018 г.
Дата онлайн-размещения –
20 января 2019 г.

Исследуется вопрос о правовой природе платы, взимаемой органами государственной власти за предоставление государственных услуг, от решения которого зависит выбор заинтересованных лиц способов защиты своих прав. Делается вывод, что в случае, если орган государственной власти осуществляет деятельность, связанную с выполнением государственно-властных полномочий, то плата за ее осуществление носит публично-правовой характер; с утратой деятельностью характера государственно-властного полномочия становится возможным ее гражданско-правовое регулирование.

Ключевые слова

Государственная услуга,
функции государства,
полномочия органов
государственной власти,
фискальный сбор, публичный
интерес, правоприменение

THE NATURE OF FEE CHARGED FOR PROVISION OF PUBLIC SERVICES

Marina A. Khoroshaylova

*Committee for Architecture and Urban Development of Government of St. Petersburg,
St. Petersburg, Russia*

Article info

Received – 2018 October 15
Accepted – 2018 December 14
Available online – 2019 January 20

The subject. This paper is devoted to the study of the legal nature of fees charged by the public authorities for the provision of public services.

The main aim of the paper is to substantiate the answer on the question is this fee a price or a fiscal charge?

The methodology of the study includes general scientific methods (analysis, synthesis, description) as well as particular academic methods (formal-legal method, interpretation of legal acts). The decisions of Russian Constitutional Court are also analyzed.

The main results and scope of their application. The article focuses on analysis of the features and functions of the government, ratio of functions of the government and functions of the public authorities, their powers. State power is exercised by bodies of state power or specially authorized entities on behalf of the state and in the public interest. It excludes the exchange nature of the relations when these bodies and entities implement state power. The nature of the establishment and collection of the fee excludes the equivalence between the size of fee and the size of collection costs of the authorized entity. Therefore, there is no equivalence in the relations on payment of the fee, and therefore the fee has no compensatory character. In turn, the nature of the actions performed by the authorized entity on behalf of and in the interests of the public legal entity, excludes their absolute determination by actions of the payer of the fee. The results of research may become a crucial point for future research of legal regulation of fees.

Conclusions. If a public authority carries out activities related to implementation of governmental and authoritative powers, the fee is based on public law. If an activity can not be associated with implementation of governmental and authoritative powers, the fee can be subject to civil law regulation.

Keywords

Public service, functions of the
state, powers of public authorities,
fiscal charge, public interest, law
enforcement

1. Постановка проблемы

Одним из вопросов, обсуждаемых в литературе, посвященной проблемам правового регулирования предоставления государственных услуг (как деятельности исполнительных органов государственной власти, осуществляемой по запросам граждан и юридических лиц), является вопрос об основаниях взимания платы, носящей гражданско-правовой характер, за исполнение органами государственной власти своих полномочий [1, с. 76–79; 2, с. 45; 3, с. 223; 4, с. 214–215; 5, с. 87; 6, с. 358–361; 7, с. 78–85].

В частности, в научной литературе по налоговому праву ставится вопрос о критериях, позволяющих разграничить фискальный сбор (сбор, пошлину, плату) и гражданско-правовую плату (цену) [8, с. 183, 188, 192–194, 197; 9, с. 37–38; 10, с. 29–30, 35; 11, с. 7; 12, с. 34].

Так, некоторые авторы, разделяя подход к признанию функций государства главными, основными направлениями его деятельности, классифицируют функции государства на основные и неосновные.

С учетом принадлежности какой-либо функции государства к одной из названных групп решается вопрос о финансировании ее реализации: либо за счет налоговых источников доходов государственного бюджета, либо за счет взимания платы в виде сборов и иных платежей [13, с. 3].

К основным функциям государства относят важнейшие направления деятельности государства, связанные с реализацией приоритетных задач и целей в интересах всего населения, подчеркивая, что в основных функциях государства отражается сущность и роль государства в обществе.

К ним относят такие виды деятельности государства, которые направлены на создание, функционирование и сохранение определенного социального, экономического, политического, правового режима, то есть системной организации общества в границах определенной территории, в соответствующем экономическом, политическом, социальном и ином состоянии, с помощью различных правовых и функциональных институтов.

В рамках данного подхода отмечается, что основные функции осуществляются государством в интересах непосредственного носителя общественной власти (класса, нации, народа и т.п.), то есть их реализация непосредственным образом затрагивает каждого члена общества. Посредством основных функций государство обеспечивает гарантии и защиту интересов граждан, правовые и экономические условия для предпринимательской деятельно-

сти, содержит государственный аппарат, армию, реализовывает социальную политику и решает иные задачи. Финансовое обеспечение основных функций государства осуществляется за счет уплаты налогов.

Неосновные функции государства входят в состав основных функций как элемент их внутренней структуры, выражаются через специфическую деятельность отдельных государственных органов и реализуются, как правило, в отношении отдельных граждан [13, с. 2–3].

Таким образом, неосновные функции представляют собой реализацию отдельных полномочий государственных органов в целях удовлетворения частного интереса конкретного гражданина.

Ввиду того, что неосновные функции не затрагивают прав и законных интересов одновременно всех членов общества, сделан вывод о том, что государство вправе взимать плату индивидуально с каждого гражданина за реализацию неосновных функций. Удовлетворение частных интересов граждан не должно обеспечиваться за счет средств всех налогоплательщиков, не заинтересованных в деятельности государственного аппарата в каждом конкретном случае.

В качестве платы за реализацию неосновных государственных функций выступают сборы, предусмотренные налоговым и иным законодательством Российской Федерации, а также иные виды платежей.

По мнению автора, между плательщиком сбора и государством возникают индивидуально-возмездные отношения, таким сборам присущи признаки гражданско-правовых, а не публичных платежей [13, с. 3].

Об этом свидетельствует тот факт, что большинство юридически значимых действий, совершаемых от имени государства различными государственными органами, по своей правовой природе не могут быть отнесены к исключительному праву, суверенитету, компетенции государства. Такого рода действия осуществляются или могут осуществляться и частными лицами. Например, производство нотариальных действий в Российской Федерации совершается нотариусами, как работающими в государственной нотариальной конторе, так и занимающимися частной практикой [13, с. 4]. Мнение о том, что за предоставление муниципальных услуг необходимо платить столько, чтобы поставщик мог окупить свои расходы и получить минимум прибыли, выражено в учебной литературе по муниципальному праву (см., например: [14, с. 90]).

Также в литературе можно встретить мнение о том, что из содержания нормативных правовых актов следует, что понятием государственных услуг охватывается так называемая «удостоверительная деятельность органов государственной власти», заключающаяся в выдаче различных документов, обладание которыми позволяет гражданам и юридическим лицам совершать те или иные действия по реализации принадлежащих им прав. «В рамках возникающих отношений нормами гражданско-правового характера должны регулироваться вопросы предоставления гражданам и юридическим лицам необходимых сведений для полного и точного их указания в выданном документе, размер и сроки внесения платы за совершение государственными органами необходимых регистрационных действий, сроки совершения действий, возмещение вреда, причиненного несоответствием выдаваемых документов требованиям закона, в том числе ответственность за необоснованный отказ государственных органов в предоставлении в установленные сроки полагающихся документов при условии выполнения контрагентом всех требований, определенных нормативными актами» [15, с. 15].

Подобная точка зрения разделяется не всеми исследователями.

В частности, подчеркивается, что государственные органы реализуют функции государства в рамках публичных правоотношений, с учетом природы которых осуществляется правовое регулирование нормами императивного характера на основе властно-публичных методов [2, с. 45; 3, с. 223].

В целях разграничения публичных услуг, включая государственные услуги, и услуг, являющихся объектом гражданских прав, также выделяют функции, которые осуществляются государством:

- либо в силу их исключительной принадлежности государству. Речь идет о так называемых чистых общественных благах, характеризующихся признаками неисключаемости и неконкурентности в потреблении, то есть благах, которые гарантировано потребляют все граждане независимо от платежеспособности, а именно: государственное управление, поддержание внутреннего правопорядка, национальная оборона [5, с. 86–87; 7, с. 42; 16, с. 96];

- либо вытекающие из Конституции Российской Федерации, или являющиеся социально значимыми благами, состав которых определяется обществом [7, с. 30; 17, с. 74–75];

- либо в силу экономической целесообразности «государственного» способа осуществления функции [7, с. 30].

Однако количество и состав функций, которые могут быть осуществлены государством, в научной литературе четко не определены.

В этой связи нуждаются в рассмотрении вопросы о признаках и функциях государства, о соотношении функций государства и функций органов государственной власти, об их полномочиях.

2. Соотношение функций государства и функций органов государственной власти, полномочия органов государственной власти

В науке теории государства и права распространено представление о государстве как о «развитой форме политически организованного общества» [18, с. 359], «политической организации» [19, с. 13], «политико-территориальной организации общества» [20, с. 24; 21, с. 13], которая управляет «общими делами общества» в изменяющихся условиях внешней и внутренней среды в границах определенной территории [18, с. 366; 19, с. 13; 20, с. 24; 22, с. 6, 17–18], регулирует поведение граждан посредством права [18, с. 376; 19, с. 13] в целях «обеспечения целостности и сохранности общественного организма» [20, с. 47] или «обеспечения и поддержания естественных условий жизни общества» [23, с. 86], «поддержания нормального функционирования общества» [21, с. 10–11], «обеспечения выживания общества как единого социального организма в условиях существования классов и иных социальных слоев с противоречивыми интересами» [22, с. 17].

Под функциями государства в целом принято понимать объективно сложившиеся предметные направления деятельности государства в важнейших сферах общественной жизни, которые:

- выражают его сущность (классовую сущность) и социальное назначение [14, с. 33; 24, с. 190–191],

- призваны решать задачи и достигать цели государства [21, с. 11–12; 23, с. 83],

- осуществляются в определенных формах и при помощи специальных методов [14, с. 33; 18, с. 377; 24, с. 226–230].

Категория «функции государства» используется в целях выявления роли государства относительно потребностей общества [21, с. 4; 22, с. 3; 24, с. 190].

Функции государства или публичной власти обусловлены источником своего возникновения.

Государственная организация пришла на смену родоплеменной организации в силу коренных изменений, произошедших в экономических условиях жизни родового общества и в самом обществе, в связи с возникновением социального неравенства,

основанного на частной собственности [20, с. 19–20; 25, с. 34–50].

Государство (публичная власть) возникает из объективной необходимости решать «общие дела», вытекающие из природы всякого общества, то есть осуществлять управление производством, экономикой и т.п., защищать от внешних врагов, а также регулировать отношения между социально неоднородными группами в обществе, сдерживать классовые противоречия внутри общества [22, с. 17].

Указанные исторические предпосылки возникновения государства рассматриваются как предпосылки существования самого государства: в способности публичной власти обеспечивать, удовлетворять интересы общества заключается причина сохранения и действия возникшей публичной власти [20, с. 19–20; 25, с. 200–202].

Государство, публичная власть, признает, обеспечивает и охраняет публичные интересы, то есть интересы, в основе которых лежит потребность общества в обеспечении целостности, устойчивости и нормального развития общества [19, с. 6; 25, с. 183].

Публичный интерес понимается как интерес, удовлетворение которого является условием и гарантией существования и развития общества [19, с. 6].

Обеспечение целостности и сохранности общественного организма называют главной функцией государства [20, с. 47], функцией, вытекающей из природы всякого общества [22, с. 18], а коренным публичным интересом – саму возможность общественной жизни [25, с. 183].

При этом в отношении категорий «общие дела», «публичный интерес» отмечается, что их содержание не остается неизменным. Содержание «общих дел» задается характером исторически определенного общества [20, с. 40]; содержание публичного интереса зависит от эпохи, народа и его социально политических оценок [25, с. 185].

Однако решая общие для всего общества дела, регулируя общественные отношения внутри общества как целого, реализуя и защищая публичные интересы, государство, публичная власть, действует от имени и в интересах всего общества во внутренних и внешних отношениях.

Публичная власть возникает и действует как власть и как сила, стоящая над обществом: необходимость решать «общие дела» общества, удовлетворять и защищать публичные интересы возвышает публичную власть в обществе, служит причиной неравенства в отношениях с ней. Совпадение государства с населением или с какой-либо социальной

группой исключило бы возможность для него решать «общие дела», реализовывать и защищать публичные интересы [20, с. 19; 25, с. 208].

При характеристике государственной (публичной) власти в науке теории государства и права выделяют следующие ее отличительные признаки: непроизводность (первоначальность), верховенство, самостоятельность, универсальность, монополия на принуждение, аппаратный характер.

Непроизводность или первоначальность государственной власти означает, что ни одна власть в обществе не может действовать в государстве без прямого или косвенного допущения, признания или назначения государственной власти; государственная власть не нуждается для своего существования и деятельности во внешней санкции или внешнем признании [25, с. 206]. Важно отметить, что данный признак включает в себя прерогативу государственной власти отменять проявления всех других властей [20, с. 21].

Признак универсальности означает, что государственная власть распространяется на все общество и может вмешиваться в любые социальные отношения [20, с. 21; 22, с. 17].

Верховенство (суверенитет) государственной власти характеризуется тем, что никакие ограничения государства невозможны без его воли и что только по его воле возможно всякое его ограничение [25, с. 206–207].

Таким образом, государство:

- возникает из потребности общества в организованной жизни;
- выполняет организующую роль по отношению к обществу;
- решая «общие дела», управляя, реализуя и защищая публичные интересы, действует от имени и в интересах всего общества как целого, а не от имени отдельных лиц;
- управляя и охраняя общество как целое, действует в отношении всех и каждого.

С учетом роли, выполняемой государством относительно потребностей общества, в науке теории государства и права функции государства характеризуются тем, что они:

- обусловлены социальным назначением, исторической миссией государства, необходимостью решать «общие дела»;
- носят комплексный, синтезирующий характер и как основные направления его деятельности не сводятся к самой деятельности или отдельным аспектам деятельности [23, с. 82; 24, с. 198–199].

Необходимо отметить, что классификация функций государства на основные и неосновные проводится не только по критерию их приоритетности, важности на конкретном историческом этапе, но и по объему их содержания. Под основными функциями государства понимают наиболее важные направления его деятельности, охватывающие собой ряд отдельных однородных направлений, а под неосновными - более узкие направления деятельности, входящие в состав основных функций как элемент их внутренней структуры [24, с. 207–210];

- реализуются всем государственным аппаратом, не тождественны функциям отдельных органов государственной власти и организаций [23, с. 82];

- зависят от типа и формы государства, изменяются и развиваются в зависимости от целей и задач, возникающих перед государством на конкретном историческом этапе его развития [18, с. 373; 21, с. 8–12; 23, с. 89].

Таким образом, количество и статус функций государства не остаются неизменными; функции государства не сводятся к деятельности отдельного органа государственной власти или организации, тем более осуществляемой в отношении отдельного гражданина; принимая во внимание, что функции государства осуществляются им от имени и в интересах общества, выделение из их состава неосновных функций на основании интереса отдельного частного лица некорректно.

В теории государства и права принято различать следующие основные формы осуществления функций государства: законодательная деятельность, управленческая деятельность, судебная деятельность и прокурорский надзор [24, с. 226].

Таким образом, управленческая деятельность или управление – одна из форм осуществления функций государства. При этом под управленческой деятельностью понимают административную или исполнительно-распорядительную деятельность, представляющую собой основанную на законах оперативную, повседневную и конкретную реализацию органами государственного управления функций государства [24, с. 226].

В теории административного права к функциям управления или составляющим частям, стадиям единого процесса управления принято относить: принятие решения, прогнозирование, организацию, регулирование, руководство, координацию, планирование, стимулирование, контроль, учет [14, с. 33–34; 26, с. 11–71].

Система управления в обществе включает в себя, как правило, управляющее устройство, управ-

ляемый объект и целенаправленное воздействие первого на второй для стабилизации положения или перевода объекта в новое состояние. В качестве управляющего устройства выступает орган государственного управления [19, с. 42; 26, с. 26–33].

Указанные выше функции управления реализуются в функциях органов государственной власти.

В литературе по административному праву отмечается связь между функциями органов государственной власти и функциями государства, функциями управления: первые производны от вторых, поскольку государство закрепляет властным волевым путем за органом государственной власти функции управления применительно к конкретному объекту управления - определенной сфере жизни общества [14, с. 33–34; 19, с. 42–45; 26, с. 26–33].

С учетом изложенного, функции органов государственной власти различаются в зависимости от объекта управления; их содержанием является управляющее воздействие на объект управления в целях достижения социально-значимого результата; осуществляются от имени государства.

Функции управления реализуются посредством форм управления (акт управления, административный договор, совершение юридически значимых действий, осуществление организационных мероприятий, материально-технических операций, не направленных на создание юридического результата) и методов управления (убеждение, принуждение, экономические, административные методы и т. п.).

Государство предоставляет органам государственной власти право и одновременно обязанность применять ту или иную форму управления, т. е. наделяет их полномочиями.

Полномочие рассматривается одновременно как право и как обязанность органа государственной власти действовать в определенной ситуации способом, предусмотренным законом или правовым актом.

Полномочие – правообязанность, которая связывается с необходимостью для органа государственной власти непрерывно функционировать в заданном направлении, с одной стороны, и действовать тогда, когда имеются юридические факты, с другой стороны. Правообязанность нельзя не реализовать в публичных интересах [19, с. 53, 63; 26, с. 26–33].

Властные полномочия наряду с установленными целями деятельности органов государственной власти, юридически определенными объектами воздействия, ответственностью за неисполнение полномочий признаются элементами компетенции органа государственной власти [19, с. 55–56].

Таким образом, органы государственной власти наделяются компетенцией, и, следовательно, полномочиями не по своей воле и не в своем интересе. Орган государственной власти реализует свои властные полномочия в публичных интересах от имени государства.

С учетом приведенных выше выводов науки теории государства и права и науки административного права можно подвести следующие итоги применительно к рассматриваемому вопросу:

1. Исходя из потребностей общества, государство признает тот или иной интерес публичным, реализует и охраняет его посредством выполнения государственных функций, определяя при этом их приоритетность, статус, количество, объем и способы их осуществления, а также субъектов их выполнения. Таковыми могут быть органы государственной власти или специально уполномоченные государством субъекты. В литературе по административному праву органы и организации, оказывающие государственные услуги, включаются в систему исполнительной власти в широком смысле (см., например: [17, с. 80–81]).

2. Государство, осуществляя свои функции (основные или неосновные), действует от имени и в интересах общества.

3. В целях реализации своих функций государство наделяет органы государственной власти или специально уполномоченных им субъектов государственно-властными полномочиями.

4. Государственно-властные полномочия реализуются органами государственной власти или специально уполномоченными субъектами от имени государства и в публичных интересах, что исключает меновый характер отношений, в которые вступают указанные органы и субъекты при реализации государственно-властных полномочий.

5. В отличие от субъектов гражданского права, которые приобретают свои гражданские права своей волей и в своем интересе, органы государственной власти или специально уполномоченные государством субъекты не могут реализовать свои полномочия в гражданско-правовых отношениях, и, следовательно, за плату, носящую гражданско-правовой характер.

В этой связи представляются ошибочными тезисы о том, что существуют некие юридически значимые действия, которые по своей правовой природе осуществляются или могут быть осуществлены от имени государства частными лицами наряду с органами государственной власти, и что в виду осуществления таких действий частными лицами, за их совершение возможно взимание гражданско-правовой платы [13, с. 3, 4].

3. Нормативно-правовое регулирование

В качестве примера выше приводилось совершение нотариальных действий нотариусами, занимающимися частной практикой.

Согласно части 1 статьи 1 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11.02.1993 № 4462-1¹ (далее – Основы) нотариат в Российской Федерации призван обеспечить в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, данными Основами защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации.

На основании части 2 данной статьи нотариальные действия совершают нотариусы, работающие в государственной нотариальной конторе или занимающиеся частной практикой.

В соответствии с абзацем 2 статьи 15 Основ нотариусы совершают предусмотренные данными Основами нотариальные действия в интересах обратившихся к ним физических и юридических лиц.

В силу части 6 статьи 1 Основ нотариальная деятельность не является предпринимательством и не преследует цели извлечения прибыли.

С учетом приведенных положений, нотариусы, работающие в государственной нотариальной конторе, и нотариусы, занимающиеся частной практикой, выполняют государственную функцию.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что нотариальная деятельность носит публично-правовой характер; нотариальные действия, совершаемые как государственными, так и частными нотариусами от имени Российской Федерации, являются публично-значимыми действиями; нотариусы имеют публично-правовой статус².

¹ Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 // Российская газета. 1993. 13 марта.

² См., напр.: постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ

В соответствии со статьями 61.1 и 61.2 БК РФ³ денежные средства, взимаемые нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, в виде пошлин поступают в бюджет муниципальных районов и городских округов.

На основании части 2 статьи 23 Основ денежных средств, полученные нотариусом, занимающимся частной практикой, после уплаты налогов, других обязательных платежей поступают в собственность нотариуса.

В данном случае нотариус, занимающийся частной практикой, выступает в качестве получателя фискального сбора [8, с. 193, 197, 204, 208].

Приведенный выше пример демонстрирует, что нотариус, занимающийся частной практикой, – субъект, уполномоченный государством осуществлять от его имени государственную функцию.

Для характеристики деятельности, и, следовательно, платы за ее осуществление важен не субъект, который осуществляет данную деятельность, а то, сохраняет ли она значение деятельности, осуществляемой от имени государства или иного публично-правового субъекта, и направлена ли она на реализацию публичных интересов.

Проиллюстрируем данный вывод с помощью других примеров.

Так, статьей 57 ГрК РФ⁴ и постановлением Правительства Российской Федерации от 09.06.2006 № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности»⁵ (далее – постановление Правительства РФ № 363) предусмотрены полномочия органов местного самоуправления по ведению информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (далее – ИСОГД) и выдаче сведений, содержащихся в ней.

Сведения, содержащиеся в ИСОГД, предоставляются физическим и юридическим лицам за плату. Пунктом 2 постановления Правительства РФ № 363 предусмотрен максимальный размер платы.

В соответствии с пунктом 3 постановления Правительства РФ № 363 размер платы за предоставление сведений, содержащихся в ИСОГД, устанавливается органами местного самоуправления на основании методики определения размера платы, утверждаемой Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации, и не должен превышать максимальный размер платы, установленный пунктом 2 данного постановления.

На основании пункта 15 Положения об информационном обеспечении градостроительной деятельности, утвержденного постановлением Правительства РФ № 363, плата за предоставление сведений, содержащихся в ИСОГД, зачисляется в доход

законодательства Российской Федерации о нотариате» // Российская газета. 1998. 28 мая; постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1999 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 2, 4 и 6 Федерального закона от 4 января 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» и статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год» в связи с жалобами граждан, общественных организаций инвалидов и запросами судов» // Российская газета. 2000. 19 января; определение Конституционного Суда РФ от 11 июля 2006 г. № 349-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан С.В. Бирюковой, Е.А. Лепехиной, Т.И. Сопиной, Е.Е. Тимофеевой, А.Г. Цымбаренко и Г.Н. Шаншиевой на нарушение их конституционных прав положениями части четвертой статьи 22 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате и

абзаца девятого статьи 22 Федерального закона от 2 ноября 2004 года «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 1; определение Конституционного Суда РФ от 1 марта 2011 г. № 272-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Чераневой Антонины Афанасьевны на нарушение ее конституционных прав абзацем третьим части первой статьи 15 и частью первой статьи 23 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // СПС «Консультант-Плюс».

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁴ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

⁵ Постановление Правительства РФ от 9 июня 2006 г. № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 25. Ст. 2725.

бюджета соответствующего муниципального образования.

С учетом особенностей осуществления градостроительной деятельности в субъекте Российской Федерации - городе федерального значения Санкт-Петербурге, установленных статьей 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ и Законом Санкт-Петербурга от 23.09.2009 № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге»⁷, в субъекте Российской Федерации - городе федерального значения Санкт-Петербурге органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга не наделены полномочиями в области градостроительной деятельности.

В соответствии с абзацем 8 статьи 1, пунктами 5 и 17-3 статьи 3, статьей 8 Закона Санкт-Петербурга от 24.11.2009 № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге»⁸ Правительство Санкт-Петербурга:

- ведет ИСОГД в Санкт-Петербурге;
- предоставляет сведения, содержащиеся в ИСОГД;
- определяет размер платы за предоставление сведений ИСОГД в Санкт-Петербурге.

В свою очередь Правительство Санкт-Петербурга наделило полномочиями по ведению ИСОГД в Санкт-Петербурге и по предоставлению сведений, содержащихся в ней, Комитет по градостроительству и архитектуре (пункты 3.4-6 и 3.4-6-1 Положения о Комитете по градостроительству и архитектуре, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 19.10.2004 № 1679⁹).

В целях технического обеспечения деятельности Комитета по градостроительству и архитектуре Правительством Санкт-Петербурга создано государ-

ственное учреждение «Центр информационного обеспечения градостроительной деятельности» (далее – учреждение).

В соответствии с пунктом 2.2 постановления Правительства Санкт-Петербурга от 19.12.2006 № 1594 «О создании государственного учреждения «Центр информационного обеспечения градостроительной деятельности»¹⁰ предметом деятельности учреждения является техническое обеспечение реализации полномочий Комитета по градостроительству и архитектуре по ведению ИСОГД в Санкт-Петербурге, включая предоставление физическим и юридическим лицам сведений, содержащихся в ней.

Таким образом, ведение ИСОГД в Санкт-Петербурге и предоставление сведений, содержащихся в ней, являются полномочиями Комитета по градостроительству и архитектуре – исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга.

Деятельность учреждения, направленная на обеспечение реализации Комитетом по градостроительству и архитектуре полномочий от имени Санкт-Петербурга, носит технический, вспомогательный характер.

Ведение ИСОГД в Санкт-Петербурге и выдача сведений, содержащихся в ней, не утрачивают статус полномочий исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга. Плата за предоставление сведений, содержащихся в ИСОГД, зачисляется в бюджет Санкт-Петербурга и носит публично-правовой характер.

Другой пример. На основании статьи 62 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»¹¹ (далее – Федеральный закон № 218-ФЗ) орган регистрации прав по запросам любых лиц предоставляет сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости.

⁶ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁷ Закон Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2009. № 11.

⁸ Закон Санкт-Петербурга от 24 ноября 2009 г. № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2009. № 31.

⁹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 19 октября 2004 г. № 1679 «О Комитете по градостроительству и архитектуре» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2005. № 1.

¹⁰ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 19 декабря 2006 г. № 1594 «О создании государственного учреждения «Центр информационного обеспечения градостроительной деятельности» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2007. № 1.

¹¹ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4344.

Согласно части 2 статьи 63 Федерального закона № 218-ФЗ сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости, предоставляются за плату. Размер такой платы, порядок ее взимания и возврата устанавливаются органом нормативно-правового регулирования.

В соответствии с частью 1 статьи 51 БК РФ плата за предоставление федеральными государственными органами сведений, документов, содержащихся в государственных реестрах (регистрах), ведение которых осуществляется данными государственными органами, относится к неналоговым доходам федерального бюджета.

С учетом положений частей 3 и 4 статьи 3 Федерального закона № 218-ФЗ федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» (далее – ФГБУ «ФКП Росреестра») наделено отдельными полномочиями органа регистрации прав по ведению Единого государственного реестра недвижимости и по предоставлению сведений, содержащихся в нем.

Согласно пункту 2 приказа Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 18.10.2016 № П/0515 «О наделении федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» отдельными полномочиями органа регистрации прав»¹² финансовое обеспечение осуществления ФГБУ «ФКП Росреестра» в соответствии с утвержденным государственным заданием отдельных полномочий органа регистрации прав, плата за которые не взимается, осуществляется за счет субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на эти цели.

Финансовое обеспечение осуществления ФГБУ «ФКП Росреестра» отдельных полномочий органа регистрации прав, за предоставление которых взимается плата, осуществляется за счет поступлений от

оказания платных услуг, сверх утвержденного государственного задания.

Таким образом, деятельность ФГБУ «ФКП Росреестра» по ведению Единого государственного реестра недвижимости и по выдаче сведений, содержащихся в нем, сохраняет статус государственно-властного полномочия.

Поскольку в приведенных примерах имеет место реализация государственно-властных полномочий, плата за их осуществление не является гражданско-правовой.

С утратой какой-либо деятельностью характера государственно-властного полномочия становится возможным взимание платы, носящей гражданско-правовой характер, за ее осуществление. Проиллюстрируем это на следующем примере.

Статьей 17 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»¹³ предусматривалось, что находящиеся в эксплуатации на территории Российской Федерации и зарегистрированные в установленном порядке транспортные средства подлежат обязательному государственному техническому осмотру.

Положением о государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 15.06.1998 № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»¹⁴, организация и проведение в порядке и сроки, которые установлены законодательством Российской Федерации, государственного технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним были отнесены к полномочиям Госавтоинспекции.

В соответствии с пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 31.07.1998 № 880 «О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹⁵ (далее – постановление Правительства РФ № 880) Госавтоинспекция могла привлекать в установленном порядке на кон-

¹² Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 18 октября 2016 г. № П/0515 «О наделении федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» отдельными полномочиями органа регистрации прав» // СПС «Консультант-Плюс».

¹³ Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // Российская газета. 1995. 26 декабря.

¹⁴ Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» // Российская газета. 1998. 23 июня.

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 31 июля 1998 г. № 880 «О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных

курсной основе юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к участию в проверке технического состояния транспортных средств с использованием средств технического диагностирования при государственном техническом осмотре.

С учетом поручения, содержащегося в пункте 5 постановления Правительства РФ № 880, Министерством внутренних дел Российской Федерации совместно с Министерством транспорта Российской Федерации определялись требования к производственно-технической базе, на основе которой осуществлялась проверка технического состояния транспортных средств при государственном техническом осмотре, и персоналу, участвовавшему в такой проверке, а также требования к технологии работ по проверке транспортных средств при государственном техническом осмотре с использованием средств технического диагностирования.

Согласно пункту 7 Положения о проведении государственного технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним Государственной инспекцией безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ № 880 (далее – Положение), проверка технического состояния транспортных средств при государственном техническом осмотре проводилась с использованием средств технического диагностирования, имевшихся в Госавтоинспекции, а также у привлеченных в установленном порядке юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

При этом на основании пункта 9 Положения подразделения Госавтоинспекции осуществляли контроль за качеством работ по проверке технического состояния транспортных средств при государственном техническом осмотре, проводимых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

На транспортное средство, прошедшее государственный технический осмотр, Госавтоинспекция выдавала талон о прохождении государственного технического осмотра, форма которого утверждалась Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Талон выдавался после предъявления собственником (представителем собственника) платежного документа об уплате государственной пошлины за выдачу талона о прохождении государственного технического осмотра (пункт 10 Положения).

Проведение государственного технического осмотра транспортных средств осуществлялось на платной основе.

В соответствии с пунктом 8 постановления Правительства РФ № 880 Министерству внутренних дел Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации, Министерством транспорта Российской Федерации и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации поручалось установить размер платы за проведение государственного технического осмотра транспортных средств, в том числе с использованием средств технического диагностирования; разработать порядок взимания и распределения средств, получаемых в виде платы за проведение государственного технического осмотра транспортных средств.

Порядок установления размеров платы за проведение государственного технического осмотра транспортных средств и Порядок взимания и распределения средств, получаемых в виде платы за проведение государственного технического осмотра транспортных средств, утверждены приказом МВД России, Минфина России, Минтранса России от 03.08.2001 № 708/61н/126¹⁶.

Согласно пункту 4 Порядка установления размеров платы за проведение государственного технического осмотра транспортных средств размер платы за проведение государственного технического осмотра, в том числе с использованием средств технического диагностирования, устанавливался органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с учетом данного Порядка.

По общему правилу денежные средства за проведение осмотра перечислялись уполномоченными банковскими учреждениями, привлеченными на конкурсной основе, на соответствующие бюджетные счета субъектов Российской Федерации (пункт 3 Порядка взимания и распределения средств, получаемых в виде платы за проведение государственного технического осмотра транспортных средств).

в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 1998. 11 августа.

¹⁶ Приказ МВД РФ № 708, Минфина РФ № 61н, Минтранса РФ № 126 от 3 августа 2001 г. «Об утверждении нормативных правовых актов, подготовленных во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 880» // СПС «Консультант-Плюс».

В соответствии с пунктом 11 постановления Правительства РФ № 880 органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано создавать в субъектах Российской Федерации за счет средств, получаемых в виде платы за проведение государственного технического осмотра транспортных средств, целевые бюджетные фонды Госавтоинспекции для финансирования затрат и развития материально-технической базы специализированных подразделений Госавтоинспекции.

В соответствии с пунктом 4 Порядка взимания и распределения средств, получаемых в виде платы за проведение государственного технического осмотра транспортных средств, средства, поступившие таким образом, направлялись:

- целевым назначением на финансирование затрат на проведение осмотра и развитие материально-технической базы специализированных подразделений Госавтоинспекции в соответствии со сметой, утверждаемой соответствующим должностным лицом, уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

- для осуществления расчетов с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за работы, выполненные ими в соответствии с договорами на участие в проверке технического состояния транспортных средств с использованием средств технического диагностирования при осмотре, заключенными с Госавтоинспекцией.

Таким образом, проведение государственного технического осмотра транспортных средств являлось государственной функцией, которая исполнялась уполномоченным в соответствии с законодательством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти – Госавтоинспекцией; юридические лица и индивидуальные предприниматели лишь привлекались к участию в проверке, проводимой Госавтоинспекцией.

С принятием Федерального закона от 01.07.2011 № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федера-

ции»¹⁷ (далее – Федеральный закон № 170-ФЗ) ситуация изменилась.

В соответствии с пунктом 12 статьи 1 Федерального закона № 170-ФЗ технический осмотр – проверка технического состояния транспортных средств (в том числе их частей, предметов их дополнительного оборудования) на предмет их соответствия обязательным требованиям безопасности транспортных средств в целях допуска транспортных средств к участию в дорожном движении на территории Российской Федерации и в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации, также за ее пределами.

На основании статьи 5 Федерального закона № 170-ФЗ технический осмотр проводится операторами технического осмотра (юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями (в том числе дилерами)), аккредитованными в соответствии с данным Федеральным законом профессиональным объединением страховщиков, созданным в соответствии с Федеральным законом от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»¹⁸, то есть Российским союзом автостраховщиков.

Технический осмотр проводится в соответствии с Правилами проведения технического осмотра транспортных средств, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 05.12.2011 № 1008 «О проведении технического осмотра транспортных средств»¹⁹ (далее – Правила).

С учетом части 4 статьи 5, частей 5 и 6 статьи 17 Федерального закона № 170-ФЗ и пункта 6 Правил проведение технического осмотра осуществляется на платной основе в соответствии с договором о проведении технического осмотра, заключенным владельцем транспортного средства или его представителем и оператором технического осмотра по типовой форме указанного договора, утвержденной Министерством экономического развития Российской Федерации.

¹⁷ Федеральный закон от 1 июля 2011 г. «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 27. Ст. 3881.

¹⁸ Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности

владельцев транспортных средств» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 18. Ст. 1720.

¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2011 г. «О проведении технического осмотра транспортных средств» // Российская газета. 2011. 14 декабря.

Форма типового договора о проведении технического осмотра утверждена приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 14.10.2011 № 573²⁰ (далее – Форма типового договора).

Согласно части 3 статьи 16 Федерального закона № 170-ФЗ предельный размер платы за проведение технического осмотра устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с методикой, утверждаемой органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги).

Пунктом 2.1 Методики расчета предельного размера платы за проведение технического осмотра, утвержденной приказом Федеральной службы по тарифам от 18.10.2011 № 642-а²¹ (далее – Методика), определено, что предельный размер платы за проведение технического осмотра должен обеспечивать возмещение экономически обоснованных и документально подтвержденных расходов на проведение технического осмотра и получение прибыли, необходимой для развития и финансирования расходов на проведение технического осмотра.

В силу пункта 7 Правил размер платы за проведение технического осмотра определяется объемом выполненных работ, устанавливается оператором технического осмотра и не может превышать предельный размер, установленный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с Методикой.

При этом наличие нарушений, связанных с превышением предельного размера платы за проведение технического осмотра, в соответствии с частью 5 статьи 11 Федерального закона № 170-ФЗ является одним из оснований для аннулирования аттестата аккредитации.

На основании пункта 3.4 Формы типового договора оплата стоимости услуг по техническому осмотру производится в валюте Российской Федерации в безналичном порядке путем перечисления денежных средств на расчетный счет оператора технического осмотра либо наличными деньгами путем

внесения денежных средств в кассу оператора технического осмотра.

По завершении процедуры технического диагностирования оператор технического осмотра осуществляет оформление и выдачу владельцу транспортного средства диагностической карты, содержащей заключение о возможности или невозможности эксплуатации транспортного средства (пункт 15 Правил, часть 7 статьи 17 Федерального закона № 170-ФЗ).

В соответствии со статьей 14.4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ²² оператор технического осмотра несет административную ответственность в том числе за выдачу диагностической карты, подтверждающей допуск к участию в дорожном движении транспортного средства, в отношении которого не проведен технический осмотр или при проведении технического осмотра которого выявлено несоответствие этого транспортного средства обязательным требованиям безопасности транспортных средств.

Таким образом, проведение технического осмотра было выведено из компетенции Госавтоинспекции, утратило значение государственной функции, но осуществляется под контролем государства.

В связи с этим стало возможным регулирование проведения технического осмотра как гражданско-правовой услуги.

4. Об индивидуальной возмездности сбора

В отдельном рассмотрении нуждается вопрос об индивидуальной возмездности сбора.

В финансово-правовой литературе признак индивидуальной возмездности нередко характеризуется как признак, позволяющий отличить сбор от налога [8, с. 191, 194; 11, с. 7; 27, с. 32–33].

При этом возмездность понимается как одно из условий совершения государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами, должностными лицами или специально уполномоченными субъектами (для целей рассмотрения данного вопроса назовем их всех вместе уполномоченными субъектами) действий, направленных на выполнение публично-правовых обязанностей, предусмотренных нормативными

²⁰ Приказ Минэкономразвития России от 14 октября 2011 г. № 573 «Об утверждении формы типового договора о проведении технического осмотра» // Российская газета. 2011. 30 ноября.

²¹ Приказ ФСТ России от 18 октября 2011 г. «Об утверждении Методики расчета предельного размера платы за про-

ведение технического осмотра» // Российская газета. 2011. 16 ноября.

²² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

правовыми актами и связанных с функционированием государственной власти или местного самоуправления [8, с. 185, 190–191; 11, с. 13–14; 28, с. 48; 29, с. 22; 31, с. 60].

Одновременно признается, что в отношениях, возникающих в связи с уплатой сбора, отсутствует встречность действий уполномоченного органа или должностного лица, с одной стороны, и плательщика сбора, с другой, поскольку уплата сбора не влечет безусловного исполнения уполномоченным субъектом соответствующих действий; сборы выполняют фискальную (имеют целью финансирование расходов публичной власти, расходов иных субъектов, связанных с выполнением публично-правовых функций государства, местного самоуправления) и регулятивную (установление сбора побуждает плательщика сбора к совершению определенных действий или воздержанию от их совершения, стимулирует плательщика сбора к ответственному обращению к уполномоченным субъектам) функции.

Существует и иная точка зрения, согласно которой индивидуальная возмездность не является признаком сбора, а, следовательно, и критерием, разграничивающим сбор и налог, поскольку в отношениях, возникающих в связи с уплатой сбора, отсутствует встречность действий сторон отношения. В качестве функций, выполняемых сбором, указывают также фискальную и регулятивную функции [32, с. 37–39; 33, с. 46].

Таким образом, в рамках указанных подходов, независимо от того, признают ли их сторонники признак индивидуальной возмездности в качестве критерия разграничения сбора и налога, отрицается эквивалентность в отношениях, связанных с уплатой сбора, а также выполнение последним компенсационной функции.

Однако существует точка зрения, совмещающая в себе два утверждения:

- сбор уплачивается в связи с услугой, то есть является одним из условий совершения уполномоченным субъектом соответствующих действий;
- сбор выполняет компенсационную функцию, то есть предназначен для покрытия издержек уполномоченного субъекта [3, с. 222–224; 5, с. 88; 10, с. 27–28].

В определениях и постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации отмечается, что:

- сбор – обязательный публичный платеж;
- сбор наряду с признаками, характерными и для налога, обладает отличительным признаком – индивидуальной возмездностью;
- уплата сбора – одно из условий совершения уполномоченным субъектом юридически значимых действий в отношении плательщика сбора;
- сбор выполняет фискальную, регулятивную и компенсационную функции²³.

²³ См., напр.: постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1997 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности статьи 11.1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года «О Государственной границе Российской Федерации» в редакции от 19 июля 1997 года» // Российская газета. 1997. 18 ноября; определение Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 283-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 года № 8 «О внесении изменений и дополнений в Положение о пошлинах за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрацию товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, предоставление права пользования наименованиями мест происхождения товаров» // Российская газета. 2002. 25 декабря; определение Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воз-

действия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 25 декабря; постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2006 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» в связи с запросом Думы Корякского автономного округа» // Российская газета. 2006. 14 марта; постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова» // Российская газета. 2008. 1 августа; постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // Российская газета. 2009.

Компенсационную функцию сбора видят в том, что он соразмерен или должен быть соразмерен издержкам уполномоченного субъекта, предоставляющего государственную или муниципальную услугу, то есть осуществляющего свои полномочия.

Так, позиция о том, что только компенсационным характером пошлины можно было бы оправдать ее удержание в случае отказа уполномоченного органа в выдаче лицензии, а государство, не предложив плательщику пошлины «экономически значимых приобретений», то есть отказав в выдаче лицензии и удержав пошлину, неосновательно себя обогащает, выражена в особом мнении судьи Конституционного Суда Российской Федерации К.В. Арановского к постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 23 мая 2013 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 333.40 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Встреча».

В указанной позиции можно выделить мысль о некотором соотношении размера пошлины либо с издержками государственного органа в связи с осуществлением им полномочия по выдаче лицензии, либо с экономическими выгодам получателя лицензии.

Как видно, вопрос о компенсационном характере сбора тесно связан с вопросом об эквивалентности в отношениях между уполномоченным субъектом и плательщиком сбора, а также с вопросом о возмездности сбора в смысле обусловленности действий уполномоченного субъекта действиями плательщика сбора по его уплате, то есть о встречности.

Необходимо отметить, что в финансово-правовой литературе в качестве признака, общего и для налога, и для сбора, выделяют их публично-правовой характер [11, с. 7; 33, с. 46].

Данный признак означает, что установление и взимание налога и сбора является исключительной прерогативой публично-правовых субъектов.

Налоги и сборы рассматриваются как атрибуты публичной власти.

Публичная власть суверенна в установлении и взимании налогов и сборов.

В этой связи представляется обоснованной позиция тех авторов, которые не признают за сбором выполнение компенсационной функции.

Характер установления и взимания сбора исключает соразмерность сбора издержкам уполномоченного субъекта или результату действий уполномоченного субъекта в отношении плательщика сбора.

Следовательно, в отношениях по уплате сбора отсутствует эквивалентность, а значит, и сбор не имеет компенсационного характера.

В свою очередь, характер действий, совершаемых уполномоченным субъектом от имени и в интересах публично-правового субъекта, исключает их абсолютную обусловленность действиями плательщика по уплате сбора.

5. Выводы

Подводя итоги, необходимо отметить следующее.

При решении вопроса о характере платы за осуществление государственно-властных полномочий статус функций государства, то есть их деление на основные и неосновные, не имеет значения, поскольку функции государства осуществляются в публичных интересах, в интересах всего общества.

Функции государства выполняются посредством реализации органами государственной власти или специально уполномоченными субъектами государственно-властных полномочий, переданных им государством.

Орган государственной власти или специально уполномоченный субъект, реализуя государственно-властные полномочия, действует от имени государства в общих, публичных интересах.

Следовательно, при решении вопроса о характере платы также не имеет значение, кто выступает в качестве субъекта реализации государственно-властных полномочий: орган государственной власти или специально уполномоченный субъект.

Главное – это характер действий, совершаемых органом государственной власти или специально

27 мая; постановление Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды

вредного воздействия» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Тополь» // Российская газета. 2013. 15 марта; постановление Конституционного Суда РФ от 23 мая 2013 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 333.40 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Встреча» // Российская газета. 2013. 31 мая.

уполномоченным субъектом, то есть являются ли они государственно-властными полномочиями.

Государственно-властные полномочия реализуются в публично-правовых отношениях, а плата, взимаемая в связи с их исполнением, носит публично-правовой характер.

Таким образом, если государственный орган или специально уполномоченный субъект совершает действия, осуществляет деятельность в связи с выполнением государственно-властных полномочий, то плата за их совершение носит публично-правовой характер.

С утратой деятельностью публично-правового характера, значения государственно-властного полномочия, становится возможным гражданско-правовое регулирование ее.

Применительно к деятельности органов местного самоуправления можно сказать, что если эта деятельность направлена на реализацию публично-правовых задач, связанных с функционированием публичной власти, то такая деятельность и плата за ее осуществление носят публично-правовой характер.

Ввиду характера установления и взимания указанной платы, в отношениях, связанных с ее внесением, отсутствует эквивалентность.

Ввиду характера действий, совершаемых уполномоченным субъектом от имени и в интересах публично-правового субъекта, в отношениях, возникающих между ним и плательщиком платы, отсутствует абсолютная взаимообусловленность их действий, и, следовательно, возмездность.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Белов С.А. Принципы правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг / С.А. Белов // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / под ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 71–85.
2. Жукова Т.В. К вопросу о понятии и содержании правовой категории «государственные услуги»: взгляд цивилиста / Т.В. Жукова // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / под ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 38–46.
3. Кустова М.В. К вопросу о финансовой основе оказания публичных услуг / М.В. Кустова // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / под ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 220–236.
4. Шевелева Н.А. Публичные услуги и их финансирование / Н.А. Шевелева // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / под ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 201–219.
5. Щекин Д.М. О коммерциализации деятельности российского государства / Д.М. Щекин // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / под ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 86–93.
6. Публичные услуги и право: научно-практическое пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: Норма, 2007. – 415 с.
7. Публичные услуги и функции государственного управления / под ред. А.Е. Шаститко. – М.: ТЕИС, 2002. – 159 с.
8. Васянина Е.Л. Фискальные доходы государства: правовой анализ: монография / Е.Л. Васянина; под ред. С.В. Запольского. – М.: Контракт, 2015. – 263 с.
9. Винницкий Д.В. Фискальный сбор: понятие и проблемы отграничения от смежных институтов / Д.В. Винницкий // Фискальные сборы: правовые признаки и порядок регулирования / под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Статус-Кво 97, 2003. – С. 35–41.
10. Демин А. Сбор как разновидность налоговых доходов (проблемы правовой идентификации) / А. Демин // Финансовое право. – 2003. – № 1. – С. 27–35.
11. Моисеев В.Н. Сбор как категория финансового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.Н. Моисеев. – М., 2008. – 21 с.
12. Пепеляев С.Г. О правовом понятии фискальных сборов и порядке их установления / С.Г. Пепеляев // Фискальные сборы: правовые признаки и порядок регулирования / под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Статус-Кво 97, 2003. – С. 11–34.

13. Боженок С.Я. О финансовом обеспечении государственных функций / С.Я. Боженок // Финансовое право. – 2010. – № 12. – С. 2–6.
14. Киселева Н.В. Административно-правовое регулирование государственных и муниципальных услуг: монография / Н.В. Киселева. – Воронеж: Кварта, 2012. – 149 с.
15. Величина Е.А. Гражданско-правовое регулирование обязательств по оказанию публичных услуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.А. Величина. – Волгоград, 2010. – 32 с.
16. Санникова Л.В. Гражданско-правовые и публичные услуги: проблемы соотношения / Л.В. Санникова // Сфера услуг: гражданско-правовое регулирование: сборник статей / под ред. Е.А. Суханова, Л.В. Санниковой. – Москва; Берлин: Инфотропик Медиа, 2011. – С. 88–102.
17. Терещенко Л.К. Функция государственных услуг / Л.К. Терещенко // Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – М.: Юридическая фирма «Контракт» Инфра-М, 2006. – С. 72–82.
18. Поляков А.В. Общая теория права: курс лекций / А.В. Поляков. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. – 642 с.
19. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М.: Юринформцентр Тихомиров М.Ю., 2001. – 351 с.
20. Спиридонов Л.И. Теория государства и права: учебник / Л.И. Спиридонов. – М.: ПБОЮЛ М.А. Захаров, 2001. – 304 с.
21. Харченко О.В. Функции государства и организационно-правовые формы их реализации: учебное пособие / О.В. Харченко. – СПб.: Санкт-Петербургский институт гуманитарного образования, 2008. – 110 с.
22. Каск Л.И. Функции и структура государства / Л.И. Каск; отв. ред. А.Д. Керимов. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1969. – 65 с.
23. Теория государства и права: курс лекций / под ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 1997. – 475 с.
24. Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства / М.И. Байтин. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. – 302 с.
25. Магазинер Я.М. Избранные труды по общей теории права / Я.М. Магазинер; отв. ред. А.К. Кравцов. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. – 352 с.
26. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / АН СССР. Ин-т государства и права. – М.: Юрид. лит., 1972. – 280 с.
27. Чапух Э.У. Правовое регулирование сборов в системе общегосударственных налоговых поступлений / Э.У. Чапух // Финансовое право. – 2007. – № 1. – С. 30–34.
28. Карасева М.В. Сущность фискальных сборов и правовые требования к их установлению / М.В. Карасева // Фискальные сборы: правовые признаки и порядок регулирования / под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Статус-Кво 97, 2003. – С. 48–50.
29. Реут А.В. Государственная пошлина как категория налогового права / А.В. Реут // Финансовое право. – 2006. – № 3. – С. 20–24.
30. Панин А.А. Юридическая природа патентных пошлин / А.А. Панин // Фискальные сборы: правовые признаки и порядок регулирования / под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Статус-Кво 97, 2003. – С. 124–135.
31. Шубин Д.А. Компенсационный характер сборов / Д.А. Шубин // Фискальные сборы: правовые признаки и порядок регулирования / под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Статус-Кво 97, 2003. – С. 56–63.
32. Науменко А.М. Налоговый сбор: юридические признаки / А.М. Науменко, Е.Н. Хильченко // Финансовое право. – 2007. – № 7. – С. 37–40.
33. Пацуркинский П.С. Особенное и общее в правовой природе налогов и неналоговых фискальных сборов / П.С. Пацуркинский, Р.О. Гаврилюк // Фискальные сборы: правовые признаки и порядок регулирования / под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Статус-Кво 97, 2003. – С. 42–47.

REFERENCES

1. Belov S.A. Principles of legal regulation of the provision of public services, in: Gritsenko E.V., Sheveleva N.A. (ed.). *Publicnyye uslugi: pravovoye regulirovaniye (rossiyskiy i zarubezhnyy opyt)*. Moscow, Walters Kluver, 2007, pp. 71–85. (In Russ.).

2. Zhukova T.V. Re: issue on the concept and content of the legal category “public services”: a view of a civilist, in: Gritsenko E.V., Sheveleva N.A. (ed.). *Publichnyye uslugi: pravovoye regulirovaniye (rossiyskiy i zarubezhnyy opyt)*. Moscow, Walters Kluver, 2007, pp. 38–46. (In Russ.).
3. Kustova M.V. On the issue of financial basis for the provision of public services, in: Gritsenko E.V., Sheveleva N.A. (ed.). *Publichnyye uslugi: pravovoye regulirovaniye (rossiyskiy i zarubezhnyy opyt)*. Moscow, Walters Kluver, 2007, pp. 220–236. (In Russ.).
4. Sheveleva N.A. Public services and their financing, in: Gritsenko E.V., Sheveleva N.A. (ed.). *Publichnyye uslugi: pravovoye regulirovaniye (rossiyskiy i zarubezhnyy opyt)*. Moscow, Walters Kluver, 2007, pp. 201–219. (In Russ.).
5. Schekin D.M. On commercialization of activities is the Russian government, in: Gritsenko E.V., Sheveleva N.A. (ed.). *Publichnyye uslugi: pravovoye regulirovaniye (rossiyskiy i zarubezhnyy opyt)*. Moscow, Walters Kluver, 2007, pp. 86–93. (In Russ.).
6. Tikhomirov Y.A. (ed.). *Public services and law: a scientific and practical guide*. Moscow, Norma, 2007. 415 p. (In Russ.).
7. Shastitko A.E. (ed.). *Public services and public administration functions*. Moscow, TEIS, 2002. 159 p. (In Russ.).
8. Vasyanina E.L. *State fiscal revenues: legal analysis*, Monograph. Moscow, Kontrakt, 2015. 263 p. (In Russ.).
9. Vinnitsky D.V. Fiscal charge: the concept and problems of delimitation from related institutions, in: Pepelyaev S.G. (ed.). *Fiskalnyye sbory: pravovyye priznaki i poryadok regulirovaniy*. Moscow, Status Quo 97, 2003, pp. 35–41. (In Russ.).
10. Demin A. A. Fee as a type of tax revenues (problems of legal identification). *Finansovoye parvo*, 2003, no. 1, pp. 27–35. (In Russ.).
11. Moiseyev V.N. A fee as a category of financial law, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2008. 21 p. (In Russ.).
12. Pepelyaev S.G. On the legal concept of fiscal charges and the procedure for their establishment, in: Pepelyaev S.G. (ed.). *Fiskalnyye sbory: pravovyye priznaki i poryadok regulirovaniy*. Moscow, Status Quo 97, 2003, pp. 11–34. (In Russ.).
13. Bozhenok S.Y. On financial support of governmental functions. *Finansovoye parvo*, 2010, no. 12, pp. 2–6. (In Russ.).
14. Kiseleva N.V. *Administrative and legal regulation of state and municipal services*. Voronezh, Quarta, 2012. 149 p. (In Russ.).
15. Velichkina E.A. Civil-law regulation of obligations to provide public services, Cand. Diss. Thesis. Volgograd, 2010. 32 p. (In Russ.).
16. Sannikova L.V. Civil and public services: problems of correlation, in: Sukhanov E.A., Sannikova L.V. (ed.). *Sfera uslug: grazhdansko-pravovoye regulirovaniye: sbornik statey*. Moscow, Berlin, Infotropik Media, 2011, pp. 88–102. (In Russ.).
17. Tereschenko L.K. Function of governmental services, in: Naryshkin S.E., Khabrieva T.Y. (ed.). *Administrative reform in Russia: a scientific and practical guide*. Moscow, Contract Law Office, Infra-M, 2006, pp. 72–82. (In Russ.).
18. Polyakov A.V. *General theory of Law*. St. Petersburg, Legal Center Press, 2001. 642 p. (In Russ.).
19. Tikhomirov Y.A. *Theory of Competence*. Moscow, Jurinformcenter M.Y. Tikhomirov, 2001. 351 p. (In Russ.).
20. Spiridonov L.I. *Theory of Government and Law*. Moscow, Individual Unincorporated Entrepreneur Zakharov, 2001. 304 p. (In Russ.).
21. Kharchenko O.V. Functions of the government and the organizational and legal forms of their implementation. St. Petersburg, Saint Petersburg Institute of Humanitarian Education, 2008. 110 p. (In Russ.).
22. Kask L.I. *Functions and Structure of the Government*. Leningrad, Publishing House of the Leningrad University, 1969. 65 p. (In Russ.).
23. Marchenko M.N. (ed.). *Theory of Government and Law*. Moscow, Zertsalo, 1997. 475 p. (In Russ.).
24. Baitin M.I. *Essence and the main functions of the socialistic state*. Saratov, Publishing House of the Saratov University, 1979. 302 p. (In Russ.).
25. Magaziner Y.M. *Selected Works on the General Theory of Law*. St. Petersburg, R. Aslanov Publishing House «Press Law Center», 2006. 352 p. (In Russ.).
26. Lazarev B.M. *Management Bodies Competence*. Moscow, Law Literature, 1972. 280 p. (In Russ.).

27. Chapukh E.Y. Legal regulation of charges in the system of national tax revenues. *Finansovoye parvo*, 2007, no. 1, pp. 30–34. (In Russ.).
28. Karaseva M.V. The essence of fiscal charges and legal requirements for their establishment, in: Pepelyaev S.G. (ed.). *Fiskalnyye sbory: pravovyye priznaki i poryadok regulirovaniy*. Moscow, Status Quo 97, 2003, pp. 48–50. (In Russ.).
29. Reut A.V. State duty as a category of tax law. *Finansovoye parvo*, 2006, no. 3, pp. 20–24. (In Russ.).
30. Panin A.A. Legal nature of patent fees, in: Pepelyaev S.G. (ed.). *Fiskalnyye sbory: pravovyye priznaki i poryadok regulirovaniy*. Moscow, Status Quo 97, 2003, pp. 124–135. (In Russ.).
31. Shubin D.A. Compensatory nature of charges, in: Pepelyaev S.G. (ed.). *Fiskalnyye sbory: pravovyye priznaki i poryadok regulirovaniy*. Moscow, Status Quo 97, 2003, pp. 56–63. (In Russ.).
32. Naumenko A.M., Khilchenko E.N. Tax collection: legal characteristics. *Finansovoye parvo*, 2007, no. 7, pp. 37–40. (In Russ.).
33. Patzurkivsky P.S., Gavrilyuk R.O. Common and different things in the legal nature of taxes and non-tax fiscal charges, in: Pepelyaev S.G. (ed.). *Fiskalnyye sbory: pravovyye priznaki i poryadok regulirovaniy*. Moscow, Status Quo 97, 2003, pp. 42–47. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Хорошайлова Марина Андреевна – начальник сектора правового обеспечения предоставления государственных услуг отдела правовой экспертизы Юридического управления
Комитет по градостроительству и архитектуре Администрации Санкт-Петербурга
191023, Россия, г. Санкт-Петербург, пл. Ломоносова, 2
e-mail: khorosmarina78@yandex.ru

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Marina A. Khoroshaylova – Head, Sector of Legal Support for the Provision of Public Services, Legal Due Diligence Division, Legal Department
Committee for Architecture and Urban Development of Government of St. Petersburg
2, Lomonosova pl., St. Petersburg, 191023, Russia
e-mail: khorosmarina78@yandex.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Хорошайлова М.А. О характере платы, взимаемой за предоставление государственных услуг / М.А. Хорошайлова // *Правоприменение*. – 2018. – Т. 2, № 4. – С. 68–85. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(4).68-85.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Khoroshaylova M.A. The nature of fee charged for provision of public services. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 4, pp. 68–85. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(4).68-85. (In Russ.).