

**N.N. Kostyuk**

## **IMPERFECTIONS OF INTERPRETATION AND IMPLEMENTATION OF SOME LEGAL STATUTORY ACTS AND LEGAL PROVISIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Nikolay Kostyuk** – Professor, the Department of Civil Law Disciplines, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, PhD in Law, Associate Professor, Gatchina; e-mail: kostuk\_nn@mail.ru.

*The article introduces the notion of "interpretation of a legal provision" with functions of interpretation along with types and stages of interpretation being detailed and enumerated.*

*It is noted in the article that there thus far remains a problem of both interpretation and implementation of statutory acts and legal provisions of the Russian Federation. The author uses case examples to illustrate inadequate interpretation and implementation of some statutory acts and legal provisions of the Russian Federation. The reasons of such a phenomenon are likewise analyzed with alternatives of eliminating the ones being proposed.*

**Keywords:** SNT (gardeners' non-commercial partnership); car privilege; 6 hundred square meters (6 sotkas) limit; SMIC rate (minimum wages); charitable foundations; the Constitution of the Russian Federation.

**Н.Н. Костюк**

## **О ДЕФЕКТНОСТИ ТОЛКОВАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ НЕКОТОРЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ И ПРАВОВЫХ НОРМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Николай Николаевич Костюк** – профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, кандидат юридических наук, доцент, г. Гатчина; e-mail: kostuk\_nn@mail.ru.

*В статье даётся понятие «толкование правовой нормы», перечисляются функции толкования и виды, стадии толкования. Отмечается, что до настоящего времени сохраняется проблематика толкования и применения нормативных актов и правовых норм Российской Федерации. На конкретных примерах иллюстрируется дефектность толкования и применения некоторых нормативных актов и правовых норм РФ, проанализированы причины данного явления и предложены варианты их устранения.*

**Ключевые слова:** СНТ; «автомобильная» льгота; «шестисоточный» лимит; МРОТ; благотворительные фонды; Конституция Российской Федерации.

Проблеме, вынесенной в название настоящей статьи, посвящено значительное количество публикаций, в том числе диссертационных работ [11; 16] и монографических исследований [18], однако до настоящего времени, вопросы, относящиеся к толкованию и правоприменению нормативных актов и правовых норм в Российской Федерации, остаются актуальными и значимыми.

Толкование правовых норм – необходимый и важный элемент правореализационного процесса, в том числе, правоприменения. Прежде чем применять ту или иную норму права, надо уяснить ее подлинный смысл, а в некоторых случаях и разъяснить. Русский учёный, юрист, философ Н.М. Коркунов отмечал: «Толкование разъясняет смысл отдельных юридических норм. Не выяснив смысла

нормы, нельзя ее и применять. Поэтому толкование есть безусловно необходимое условие применения юридических норм» [14]. Толкование призвано противодействовать попыткам отойти от смысла правовых норм, противопоставить дух и букву закона, выяснить то, что законодатель сформулировал. Главная задача толкования – обеспечить охрану и всемерное укрепление законности.

В теории права различают такие функции толкования, как: познавательную, регламентирующую, конкретизационную, правообеспечительную, сигнализаторскую. По субъектам: официальные и неофициальные виды толкования. Официальное толкование дается уполномоченными на то компетентными органами и должностными лицами. Оно, как правило, документально оформляется в специальных актах (актах толкования) и является юридически обязательным для всех. Среди официального толкования выделяется ряд подвидов: нормативное (общее) и казуальное (индивидуальное); аутентичное (авторское); легальное (разрешенное, делегированное); судебное. Неофициальное толкование не имеет юридической силы и никаких правовых последствий не влечет. Неофициальное толкование делится на доктринальное (научное), профессиональное и обыденное. В результате эволюционного процесса юридическая наука и практика выработали и определённые способы толкования правовых норм: грамматический (филологический, языковой); логический, систематический; историко-политический; специально-юридический, телеологический, функциональный. Некоторые учёные, например А.С. Пиголкин [21], предлагают выделять ещё и стадии толкования норм права: установление неопределенности в вопросе; проведение необходимых исследований; рассмотрение вопроса по существу; принятие решения; оформление акта толкования; разъяснение акта толкования. Результатом освоения всех стадий толкования с использованием известных способов интерпретации является вывод о действительном содержании нормы, т.е. того, которое имелось в виду самим законодателем.

Что же касается применения, а точнее правоприменения, то, как верно отметил И.Л. Честнов [12], «это – не механический процесс юридической квалификации деяния в соотношении с нормой права и принятия решения в форме индивидуального правового акта, а сложная деятельность, обусловленная внешними институциональными ограничениями и личностной мотивацией. В результате такой деятельности соответствующая форма нормативности права (например, статья нормативного правового акта) наполняется конкретным содержанием и, по большому счету, становится нормой права, воплощаемой в правопорядке».

В связи с ограниченностью объёма текста рамками статьи не представляется возможным детально и глубоко провести исследование проблем толкования и применения нормативных актов и правовых норм Российской Федерации. Приведём лишь некоторые весьма нелогичные примеры, касающиеся темы статьи.

1. Неквалифицированное толкование и применение пп. 6, п. 2, ст. 19 Федерального закона от 15.04.1998 г. № 66-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» [1], где речь идёт об уплате членских взносов в СНТ.

Сложилась порочная практика: членский взнос в СНТ, согласно решениям общих собраний, уплачивается, в зависимости от количества земельных участков, находящихся в собственности члена СНТ. Аргументация сторонников этого: «необходимо содержать организацию и платить за пользование ИОП (имуществом общего пользования)»; ссылаются так же на пп. 1, п. 2, этой же ст. 19 ФЗ: «2. Член садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения обязан: 1) нести бремя содержания земельного участка и бремя ответственности за нарушение законодательства». К сожалению, и решения судов, выносимых по данному вопросу не в пользу истцов [4], и даже разъяснения Верховного Суда РФ: «...суд не исключает, что размер их (членских взносов) может быть привязан к размеру участка. И это

соответствует Земельному кодексу» [24]. А вот более чёткая и конкретная позиция ВС РФ: «ВС РФ согласился с данной позицией и указал, что **установление садоводческим товариществом размера членских взносов пропорционально площади принадлежащих членам товарищества участков отвечает принципам законности и справедливости**, тем более, что при реализации общего принципа платности землепользования также учитывается площадь земельных участков» [5].

Позвольте не согласиться с уважаемой позицией ВС РФ. Во-первых, выглядит весьма абсурдно быть дважды, трижды и т.д. членом СНТ, если это так, следовательно и «голос» такого члена СНТ должен быть в два, три и т.д. «весомее» чем просто («единожды») члена СНТ, как это имеет место в международной практике, например, «голос» члена МВФ более значим, в зависимости от денежной суммы, которую государство внесло в этот фонд, применяется так называемая система «взвешенных» голосов. Во-вторых, о каком соблюдении принципов законности и справедливости может в данном случае идти речь, как раз всё наоборот – эти принципы грубо нарушаются и попираются. Фактически гражданин, член СНТ платит дважды за землю, в начале как член СНТ, а в конце года как законопослушный гражданин – земельный налог. В-третьих, принятые решения общим собранием СНТ весьма сложно оспорить в судебном порядке по содержательной части, если только: не была нарушена процедура его проведения (п. 1 ст. 181.3 ГК РФ, п. 3 ст. 181.2 ГК РФ); не противоречит основам правопорядка или нравственности (ст. 181.5 ГК РФ); принято по вопросу, не относящемуся к компетенции собрания (ст. 181.5 ГК РФ).

Предложение следующее: 1) член СНТ должен платить один членский взнос; 2) принимая во внимание экономический аспект, следует вводить целевые виды взносов для членов СНТ: за пользование объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования садоводческого объединения, именно в этом случае логично, справедливо и законно можно с члена СНТ, имеющего несколько земельных участков, обосновано взыскивать денежные взносы в большем размере, чем с члена СНТ, имеющего один земельный участок. Данные предложения следует внести в ФЗ РФ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан».

Можно предложить и более кардинальное решение. Отменить на территории РФ действие указанного закона, включить СНТ в состав ближайших населённых пунктов под местное самоуправление. А в целях финансовой поддержки органа местного самоуправления ввести местный налог с каждого члена СНТ. Как представляется, этот налог не будет так обременителен, как членские и целевые взносы, но он даст возможность органу местного самоуправления осуществлять профилактические мероприятия и ремонт инфраструктуры.

Имеются и другие положительные стороны этого: приток свежих сил в «умирающие» деревни и сёла, развитие их инфраструктуры, упразднение злоупотребления своей властью председателей и правлений СНТ, как это не редко имеет место быть.

2. Следующий пример хотелось бы привести с так называемой «автомобильной» льготой, а точнее «номинальной», которая как бы имеется, но не всегда ею можно воспользоваться.

Несмотря на то, что льгота по транспортному налогу регулируется федеральным законодательством, порядок ее применения, размеры скидок и перечень получателей полностью зависит от решения региональных властей. Пенсионеры являются представителями льготных категорий граждан, которые одними из первых стали пользоваться налоговыми льготами в силу малообеспеченности и социальной незащищенности.

Так, льготы пенсионерам на транспортный налог в Санкт-Петербурге делятся на две группы: по виду автомобиля и по социальной группе пенсионера-налогоплательщика. Федеральные акты позволяют пенсионерам не оплачивать налог,

согласно п. 2 ст. 358 НК РФ за перечисленные виды авто: специальные машины для пенсионеров-инвалидов; автомобили, приобретенные пенсионерами по программе социальной защиты; спецтранспорт для перевозки животных; автомобили для перевозки сельскохозяйственной продукции, удобрений и товаров животноводства. Важно помнить, что получающие пенсию лица не уплачивают налог на спецсредства для инвалидов и купленные по программе соцзащиты только в том случае, если мощность таких машин не больше 100 л.с. Пенсионеры в Санкт-Петербурге не оплачивают налог на любые автомобили, мотоприводные катера и мотоциклы мощностью менее 150 л.с., если они являются ветеранами войны, лицами с инвалидностью 1-й или 2-й группы, участниками ядерных испытаний и ликвидаторами Чернобыльской аварии. Пенсионеры-герои России, СССР не платят налог за автомобили мощностью до 200 л.с. По положениям ст. 4-1 закона Санкт-Петербурга № 483 пенсионеры, не входящие в вышеперечисленные льготные группы, не уплачивают налог за одно из имеющихся средств передвижения, если оно удовлетворяет следующим критериям: поставлено на учет городским ГИБДД Санкт-Петербурга; произведено в России или СССР; относится к легковым автомобилям; имеет двигатель мощностью до 150 л.с. В данную категорию входят также катера, сила двигателя которых не больше 30 л.с. Чтобы выяснить, платят ли пенсионеры транспортный налог в Санкт-Петербурге, необходимо проанализировать локальные нормативные акты и определить, соответствует ли машина пенсионера перечисленным характеристикам [23].

Возникает закономерный вопрос: если мощность автомобиля более 100 л.с. и 150 л.с. для соответствующих категорий граждан – следует ли им платить налог. Заметим, что автомобили в указанной шкале с технической точки зрения далеко не в полной мере отвечают безопасности находящихся в них лиц, особенно при ДТП. Как известно, правовая норма должна быть логичной, справедливой и целесообразной, все эти положения в указанном выше примере не работают. Предлагается внести изменения как в федеральное законодательство, так и в законодательство субъектов РФ, что льгота на транспортный налог для соответствующих категорий граждан «учитывается и применяется всегда, не зависимо от мощности автомобиля, путём вычитания соответствующей «льготной» мощности автомобиля, а транспортный налог оплачивается за оставшиеся лошадиные силы мощности автомобиля». Тем более, что прецедент уже имеется – применительно к уплате земельного налога. В п. 5 ст. 391 НК РФ установлены категории лиц, которым налог уменьшается на величину кадастровой стоимости 6 соток принадлежащего им участка. К ним относятся:

- Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации, полные кавалеры ордена Славы;
- инвалиды I и II групп;
- инвалиды с детства;
- ветераны и инвалиды Великой Отечественной Войны, ветераны и инвалиды боевых действий;
- лица, подвергшиеся радиационному воздействию вследствие чернобыльской катастрофы и других аварий, установленных законом;
- лица, непосредственно участвовавшие в испытаниях ядерного оружия, ликвидации ядерных аварий;
- лица, получившие или перенесшие лучевую болезнь, а также ставшие инвалидами в результате ядерных испытаний, учений.

С 2018 года к вышеуказанным категориям примкнули также пенсионеры. Это значит, что на вопрос о том, должен ли пенсионер платить земельный налог, с 1 января 2018 года ответ отрицательный, если площадь участка меньше или равна 6 соткам.

При владении участком большего размера налог уплатить придется, но частично – исходя из стоимости площади, превышающей установленный «шестисоточный» лимит

[15].

3. Обратим внимание и на основной закон нашего государства – Конституцию РФ. Статья 2 Конституции РФ провозглашает обязанностью государства признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, а ст. 41 – что каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь, которая оказывается гражданам бесплатно за счёт средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. Однако в повседневной жизни имеется достаточно примеров невыполнения государством данной обязанности. 3 октября 2018 года Владимир Путин подписал закон № 350-ФЗ о повышении пенсионного возраста в России [2], который был принят Госдумой 27 сентября в окончательном виде с учетом рекомендованных поправок. Основным из предлагаемых законом изменений является увеличение возраста выхода на пенсию для россиян на 5 лет – то есть с 60 до 65 лет для мужчин и с 55 до 60 лет для женщин. Переход к новым значениям предлагается осуществлять постепенно, начав его уже с 1 января 2019 года. Как известно, данный закон, в основном, вызвал негативный общественный резонанс в российском обществе. Во-первых, были нарушены одни из таких основополагающих положений, как п. 1 ст. 54 Конституции РФ и отраслевые законы об обратной силе закона. Во-вторых, в ст. 7 Конституции РФ закреплено положение, что «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». В реальности ситуация следующая: МРОТ (11163 руб. – по России) [19], поддержка материнства (единовременное пособие при рождении ребёнка – 16 759 рублей 09 коп. [10], ежемесячное пособие по уходу за ребёнком с 1,5 до 3 лет – 50 руб. [3]); средний размер трудовой пенсии – 8703 руб. [17]; размер прожиточного минимума – 8726 руб. [20]. Разве на эти средства можно обеспечить достойную жизнь? Да, преобразования в экономике необходимы, но, может быть, имеется менее «травмирующий» вариант для основной массы населения России?

По сведениям Министерства финансов РФ, дефицит Пенсионного фонда в России в 2018г. достиг 257 млрд руб. [8]. В тоже время, как свидетельствуют данные ежегодного отчета о мировом благосостоянии Global Wealth Report 2018, подготовленного банком CreditSuisse [7], в 2018 году общее число долларовых миллионеров в России увеличилось на 30% – до 172 тыс. человек, что на 40 тыс. больше, чем в прошлом году. В России 10% граждан имеют доходы менее 5000 руб., 52,6% населения имеют доходы ниже 15 тыс. руб. в месяц. На 10% самых богатых россиян в 2018 году приходится 82% всего личного богатства в России, хотя еще годом ранее у них в руках находилось 77% богатств, следует из отчета. По показателю концентрации богатства Россия заметно опережает многие крупные страны. Например, в США 10% самых состоятельных граждан владеют 76% богатства страны, что на 1 процентный пункт меньше, чем годом ранее. Уровень концентрации богатства в Китае за год и вовсе снизился на целых 10 процентных пунктов – с 72% до 62%. Количество бедных в России в последние годы колеблется вокруг цифры в 20 млн человек. Это более 13% от всего населения страны. Таковы подсчеты Росстата [6]. Доля населения, живущего за чертой бедности, в России выше, чем в Индии, Индонезии и Шри-Ланке. Глобальный индекс конкуренции поместил Россию на 67-е место. Индекс человеческого развития ООН – на 66-е место. Россия вышла в мировые «лидеры» по количеству бедных и нищих граждан. Сегодня по уровню жизни наша страна откатилась на 91-е место в мире. Ее соседи по рейтингу – Лаос и Гватемала [9]. Вывод: имеется колоссальный разрыв по благосостоянию между 10% самых богатых россиян и 90% остального населения России. Как представляется, вместо увеличения пенсионного возраста целесообразно было бы ввести прогрессивную шкалу налогообложения, о чём неоднократно высказывались экономисты, юристы, учёные и политологи. Что позволит в течение весьма короткого времени пополнить бюджет триллионами рублей дополнительного дохода, поднять благосостояние основной массы населения и не потребует увеличения пенсионного

возраста в России. Тем более, что в большинстве зарубежных государств (и не только экономически развитых, но и развивающихся) такой налог имеет место. Так, в США он составляет от 10% до 39,6%, во Франции – от 5,5% до 75%, Германии – 53%, Великобритании – 40% [22].

В заключение хотелось бы обратить внимание ещё на одно весьма распространённое явление в России: практически каждую неделю в средствах массовой информации, в том числе по телевидению, имеют место обращения благотворительных фондов на лечение детей (фонды: «Жизнь», «АдВита», «Детские сердца» и др.) и взрослых («Наташа», «Во имя жизни», «Кислород» и др.) [13]. Российский народ отзывчивый, сердобольный, однако возникает закономерный вопрос: а где же конституционная обязанность государства (ст. 41 Конституции РФ)? Если государство социальное, правовое, то не только следует провозглашать и толковать, но и правильно реализовывать норму закона, тем более конституционную.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 15.04.1998 г. № 66-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru).
2. Федеральный закон Российской Федерации «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» № 350-ФЗ от 3 октября 2018 г. // Президент России: [сайт]. URL: <http://prezident.org/articles/federalnyi-zakon-350-fz-ot-3-oktjabrja-2018-goda-04-10-2018.html> (дата обращения: 10.10.2018).
3. Указ Президента РФ от 30.05.1994 № 1110 (ред. от 01.07.2014) «О размере компенсационных выплат отдельным категориям граждан» от 30 мая 1994 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 11 февраля 2014 года по делу № 33-669/2014 и Московского областного суда от 29 мая 2013 года по делу № 33-11924/2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел, связанных с садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями, за 2010-2013 год. Утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 2 июля 2014 года. С. 8 // Верховный Суд Российской Федерации: [сайт]. URL: <http://www.vsrfl.ru/documents/all/15139/> (дата обращения: 10.10.2018).
6. Бедность в России: десятки миллионов за чертой // Газета.Ру: [сайт]. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2018/05/09/11745109.shtml> (дата обращения: 10.10.2018).
7. В России растет лишь количество миллионеров и цены. URL: <https://brodvr.ru/2018/10/19/v-rossii-rastet-lish-kolichestvo-millionerov/> (дата обращения: 10.10.2018).
8. Дефицит ПФР в 2018 году – всего 257 млрд рублей // YKTIMES.RU: [сайт]. URL: <http://www.yktimes.ru/новости/defitsit-pfr-v-2018-godu-vsego-257-mlrd-rublej/> (дата обращения: 10.10.2018).
9. Духовики Великой России. URL: <https://my.mail.ru/community/duhovikvelikoros/multipost/952100005cb8d801.html> (дата обращения: 10.10.2018).
10. Единовременное пособие при рождении ребенка в 2018 году: сумма» // Бухгугу: [сайт]. URL: <https://buhguru.com/posobia/edinovremennoe-posobie-pri-rozhdenii-rebenka-2018.html> (дата обращения: 10.10.2018).
11. *Ельцова Т.С.* Действие во времени нормативных правовых актов и актов официального нормативного толкования: проблемы теории и практики: автореф. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2010. 27 с.
12. *Честнов Л.И.* Теоретические проблемы правоприменения // «КриминалистЪ».

2015. № 2(17). С. 79.

13. Крупные благотворительные фонды России // Информационно-аналитический портал OnTV. URL: <https://ontv.su/blogs/869-krupnye-blagotvoritelnye-fondy-rossii.html> (дата обращения: 10.10.2018).

14. *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. 9-е изд. М.: Н.К. Мартынов, 1909. 347 с.

15. Льготы при оплате аренды земли для пенсионеров // ADVANT24.RU: [сайт]. URL: <http://advant24.ru/lgoty-pri-oplate-arendy-zemli-dlya-pensionerov/> (дата обращения: 10.10.2018).

16. *Манукян А.Г.* Толкование норм права: виды, система, пределы действия: автореф. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. 22 с.

17. Минимальная пенсия в России с 1 января 2018 года по регионам: таблица // Деловая жизнь: [сайт]. URL: <http://bs-life.ru/rabota/pensiya/minimalnaya-pensiya2018.html> (дата обращения: 10.10.2018).

18. *Петрушев В.А.* Проблемы толкования права в Российской Федерации: монография. М., 2003. 362 с.

19. Президент подписал закон о повышении МРОТ до 11163 рублей // Бизнес.Ру: [сайт]. URL: <https://www.business.ru/news/2989-prezident-podpisal-zakon-o-povyshenii-mrot-do-11163-rublej> (дата обращения: 10.10.2018).

20. Прожиточный минимум с 1 января 2019 года в России // Делать дело – портал по кадровому делопроизводству. URL: <https://delatdelo.com/organizaciya-biznesa/prozhitochnyj-minimum-v-rossii.html> (дата обращения: 10.10.2018).

21. Стадии толкования норм права. URL: [https://studwood.ru/880002/pravo/stadii\\_tolkovaniya\\_norm\\_prava](https://studwood.ru/880002/pravo/stadii_tolkovaniya_norm_prava) (дата обращения: 10.10.2018).

22. Тенденции развития налоговых систем развитых зарубежных стран. URL: [https://studopedia.su/6\\_33442\\_tendentsii-razvitiya-nalogovih-sistem-razvitih-zarubezhnih-stran.html](https://studopedia.su/6_33442_tendentsii-razvitiya-nalogovih-sistem-razvitih-zarubezhnih-stran.html) (дата обращения: 10.10.2018).

23. Транспортный налог пенсионерам СПб: как получить льготы? // Интернет-журнал о пенсии. URL: <https://ourpension.ru/transportnyj-nalog-pensioneram-spb-kak-poluchit-lgoty> (дата обращения: 10.10.2018).

24. Шесть соток с возвратом. Верховный суд проверил споры дачников // Российская газета. 2015. 30 марта. URL: <https://rg.ru/2015/03/30/sotka.html> (дата обращения: 10.10.2018).