

А. В. Саленко, Т. А. Навагина

**СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПРИНЦИП
И ЕГО ПРАКТИЧЕСКАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ**

65

Проанализированы содержание и практическая реализация конституционно-правового принципа социального государства, в частности изучен отечественный опыт поддержки семьи, рождаемости и миграции. Особое внимание уделено анализу государственных социальных проектов, которые реализуются в современной России: материнский (семейный) капитал, бесплатные земельные участки многодетным семьям, бесплатный дальневосточный гектар. Сделаны выводы относительно практической реализации конституционного принципа социального государства и совершенствования реализуемых социальных инноваций.

The authors are investigating the content and practical implementation of the constitutional principle of the social (welfare) state in the Russian Federation, especially the relevant state measures supporting families, birth rate and migration. Legal research in this paper is also focused on the selected state projects realized in the contemporary Russia: state program of the maternity (family) capital, experience of the granting the Charge-Free Land Property for multi-child families, and also so-called project of the "Charge-Free Far Eastern Hectare". Based on the conducted analysis the authors of the article have made several suggestions regarding pragmatic realization of the constitutional principle of the Welfare State (Social State), and also regarding further modernization of the existing projects of social innovations in the Russian Federation.

Ключевые слова: социальное государство, материнский (семейный) капитал, МСК, бесплатный дальневосточный гектар, международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Россия.

Key words: Welfare State, Social State, maternity (family) capital, Charge-Free Far Eastern Hectare, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Russia.

Введение

Шестнадцатого декабря 2016 г. будет отмечаться важная юбилейная дата — 50-летие Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах ООН (далее МП_ЭСКП) [1]. Этот международный



договор закрепляет право каждого человека на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни (ст. 11 МП_ЭСКП) [2, с. 38]. Государства-участники международного пакта, в число которых входит и Россия, должны принимать меры для обеспечения осуществления права человека на достаточный жизненный уровень и должны осуществлять всяческое необходимое в этом отношении международное сотрудничество [3, с. 59]. В этой связи накануне празднования большого юбилея возникает важный вопрос: является ли этот международный пакт всего лишь торжественной декларацией или практическим руководством к действию? Возьмем на себя смелость утверждать, что Российская Федерация располагает положительным (хотя и скромным) опытом социальных инноваций, которые в перспективе могут стать «экспортным товаром», например, в страны-участницы Евразийского Экономического Союза, а потом возможно и в страны дальнего зарубежья [4, с. 453]. Речь идет об опыте реализации государственных проектов в сфере поддержки семьи: проект материнский (семейный) капитал, а также опыт бесплатного предоставления земельных участков многодетным семьям.

Конституционные основы социального государства в России

Согласно Конституции (ч. 1 ст. 1) Россия является демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления. Фактически ст. 1 Конституции РФ представляет собой своеобразную «миниконституцию», в которой отображены все самые существенные признаки российского государства. Однако в данной «миниконституции» не была отображена другая важная черта Российской Федерации, а именно отсутствует ее характеристика в качестве социального государства. В сущности, когда проводилась работа над текстом Конституции РФ 1993 г., всего-навсего требовалось лишь вставить еще одно слово, и ч. 1 ст. 1 Конституции РФ могла бы звучать так: «*Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое социальное государство с республиканской формой правления*». Однако по непонятным причинам этого не произошло. Мы лишь можем догадываться о том, почему авторы Основного закона России решили не включать в текст ст. 1 положение о социальном государстве. Возможно, что основной мотив авторов состоял в том, что характеристика Российской Федерации в качестве социального государства могла потенциально вызвать некие ассоциации с риторикой советского времени, с идеями социализма и патернализма. В этой связи, видимо, возобладала либеральная точка зрения, согласно которой «государство не должно светиться», вмешиваясь в социальные отношения; и самое главное — прежде всего на каждом человеке должна лежать ответственность за собственное благополучие, а не на государстве и его институтах, которые должны быть задействованы лишь в компенсаторном порядке [5].



В итоге в отдельной статье первой главы Конституции РФ, а именно в ст. 7, закреплена, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [6, с. 36]. Помимо этого в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты [7, с. 72].

По нашему мнению (и, пожалуй, это следовало бы обозначить в первую очередь), социальный характер российского государства закрепляет преамбула Конституции РФ. Во-первых, это следует из слов преамбулы Основного закона России о том, что все граждане Российской Федерации соединены между собой общей судьбой. Таким образом, Конституция России фактически закрепляет конституционно-правовой принцип солидарности. Во-вторых, слова преамбулы о вере в добро и справедливость, о стремлении обеспечить благополучие и процветание России, а также об ответственности перед нынешними и будущими поколениями аналогичным образом указывают на то, что Российская Федерация – социальное государство.

К сожалению, большинство современных отечественных юридических исследований сосредоточено исключительно на изучении теоретических аспектов социального государства: ведется бесконечная дискуссия о понятии социального государства [8, с. 8], множатся классификации моделей социальных государств [9, с. 28], акцентируется внимание на прочих сугубо абстрактных чертах социального государства [10, с. 17]. В отличие от данных исследований основной фокус внимания настоящей статьи сосредоточен на изучении практической реализации конституционно-правового принципа социального государства в современной России. В частности, авторы исследуют российский опыт поддержки семьи, а именно реализацию программы предоставления материнского капитала и выделения бесплатных земельных участков для многодетных семей, а также перспективы реализации специального проекта, который должен стимулировать миграцию на Дальний Восток (программа предоставления гражданам России «бесплатного дальневосточного гектара»).

Материнский капитал: конституционно-правовой аспект

Материнский (семейный) капитал (далее МСК) [11, с. 43] представляет собой пример практической реализации декларативных конституционно-правовых норм, которые закрепляют особую государственную защиту материнства, детства и семьи (см. ч. 2 ст. 7, ч. 1 ст. 38 Конституции РФ). Изначально российское законодательство обозначало



материнский (семейный) капитал в качестве особой меры государственной поддержки российских семей, в которых с 2007 по 2016 г. включительно родился (был усыновлен) второй ребенок (либо третий ребенок или последующие дети, если при рождении (усыновлении) второго ребенка право на получение этих средств не оформлялось). В декабре 2015 г. президент России Владимир Путин сделал заявление о необходимости продлить действие программы материнского (семейного) капитала до 2018 г. По состоянию на начало 2016 г. материнский (семейный) капитал смогли получить более 6,5 млн российских семей (в том числе в новых субъектах федерации – в Республике Крым и городе федерального значения Севастополь). Размер МСК ежегодно подвергался индексации: в начале реализации программы 2007 г. МСК составлял 250 тыс. рублей; в настоящий момент МСК равен 453 026 рублей. Ожидается, что в 2016 г. размер МСК будет увеличен на 4,8 % и составит 475 тыс. рублей.

По российскому законодательству [12] МСК предоставляется: 1) женщине, имеющей гражданство РФ, родившей (усыновившей) второго или последующих детей начиная с 1 января 2007 г.; 2) мужчине, имеющему гражданство РФ, который является единственным усыновителем второго или последующих детей, если решение суда об усыновлении вступило в законную силу начиная с 1 января 2007 г.; 3) отцу (усыновителю) ребенка независимо от наличия гражданства РФ в случае прекращения права на дополнительные меры государственной поддержки женщины, родившей (усыновившей) детей, вследствие смерти, лишения родительских прав в отношении ребенка, в связи с рождением (усыновлением) которого возникло право на получение МСК, а также совершения в отношении ребенка (детей) умышленного преступления; 4) несовершеннолетнему ребенку (детям в равных долях) или учащемуся по очной форме обучения, который не достиг 23-летнего возраста, при прекращении права на дополнительные меры государственной поддержки отца (усыновителя) или женщины, являющейся единственным родителем (усыновителем) [13, с. 11].

МСК может быть потрачен только на три основные цели: 1) на улучшение жилищных условий [14, с. 248]; 2) на образование детей [15, с. 77]; 3) на формирование будущей пенсии мамы. По общему правилу распорядиться МСК возможно не ранее чем по истечении трех лет со дня рождения или усыновления второго ребенка. Однако, если необходимо направить средства на первоначальный взнос, погасить основной долг или уплатить проценты по кредитам или займам на приобретение или строительство жилья, средствами МСК можно воспользоваться в любое время после рождения или усыновления второго ребенка. Следует отметить, что средства МСК можно также использовать по частям. Например, часть средств направить на образование детей сейчас, а другую – на формирование накопительной пенсии мамы или отложить на более поздний период.



Бесплатный земельный участок многодетным семьям

Согласно законодательству российские многодетные семьи имеют право на безвозмездное получение земельных участков (в первую очередь для строительства дома). Следует отметить, что право на получение бесплатных земельных участков было предоставлено не только гражданам, состоящим в зарегистрированном браке, но и также одиноким матерям (отцам), имеющих трех и более несовершеннолетних детей, включая усыновленных детей, падчериц, пасынков [16, с. 62]. Бесплатные земельные участки должны предоставляться многодетным семьям за счет земельного фонда, находящегося в собственности государства или муниципалитета. При этом размер земельного участка, его местонахождение и условия предоставления определяются на основе норм, которые принимаются органами местного самоуправления в том или ином российском регионе. В среднем по субъектам федерации минимальный размер выделяемого земельного участка должен быть не менее 6 соток, а максимальный – не более 15. Правоприменительная практика показала, что не во всех российских городах многодетные семьи могут получить участки в городской черте (например, в Москве и Санкт-Петербурге возможность выделения земельных участков многодетным семьям отсутствует, поэтому было принято решение о выделении земли соответственно в Московской и Ленинградской областях).

Право на выделение бесплатного земельного участка предоставляется многодетным семьям при условии выполнения следующих условий: в семье должно воспитываться трое и более несовершеннолетних детей; семья должна официально проживать на территории того или иного субъекта Российской Федерации, как минимум в течение пяти лет; брак родителей детей должен быть официально зарегистрированным (кроме тех случаев, когда родитель является единственным); земля выдается только тем семьям, у которых нет в собственности другого земельного участка.

Участки земли для многодетных семей могут быть предоставлены для реализации различных целей: под жилищное или дачное строительство, для животноводства, садоводства, огородничества, ведения фермерского или личного подсобного хозяйства и т. д. Многодетные семьи имеют право сделать самостоятельный выбор в пользу определенного вида использования участка. Следует отметить, что бесплатно земельный участок многодетной семье может быть выдан только один раз. Предоставленные многодетным семьям земельные участки могут быть проданы собственником, или на них может сразу начаться строительство.

Следует отметить, что сложилась различная практика реализации законодательства о предоставлении многодетным семьям бесплатного земельного участка, которая дифференцируется в зависимости от конкретного субъекта федерации [17, с. 100]. Например, в Ивановской области, где семьям, в которых третий ребенок родился после 1 января



2011 г., предоставляется не менее 12 соток земли; в Волгоградской области размер выделяемого бесплатно земельного участка будут равняться 10 соткам. Более того, в Волгоградской области было принято решение о том, чтобы предоставлять многодетным семьям, получившим землю для жилищного строительства, единовременную денежную выплату в размере 200 тыс. рублей. Таким образом, условия, по которым осуществляется выделение земли в разных регионах, сроки ожидания и перечень необходимых документов могут существенно отличаться.

Бесплатный дальневосточный гектар

70

Для современной России стратегически важно увеличить число граждан, постоянно проживающих на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе [18]. К сожалению, в постперестроечный период наметилась устойчивая динамика по уменьшению населения в данном регионе России. Несмотря на богатство Дальнего Востока и Байкальского региона, существует ряд проблем, которые не позволяют полноценно использовать потенциал этого региона. Поэтому для реализации амбициозной задачи по привлечению и закреплению населения было принято решение о бесплатном предоставлении земельных участков в Дальневосточном федеральном округе.

Исходя из общего правила, земельные участки будут предоставляться любому гражданину России. Площадь этого земельного участка не может превышать один гектар на одного человека (однако может быть меньше одного гектара). Допускается также возможность совместного получения земельного участка сразу несколькими гражданами (независимо от их родства) для общих целей. Например, группа граждан Российской Федерации из 10 человек может получить до 10 га для совместной деятельности. Согласно общему правилу гражданин может получить земельный участок для реализации любых законных целей: для индивидуального жилищного строительства, ведения сельского хозяйства, занятия предпринимательством и т.д. Граждане смогут получить земельный участок в любом месте Дальнего Востока, где предоставление земли прямо не запрещено законом. В частности, не будут рассматриваться земли особо охраняемых природных территорий, земли обороны и безопасности, земли для государственных нужд и прочие специальные категории. Помимо этого не будут предоставляться земли в Хабаровске, Владивостоке и в 20 километрах вокруг них, а также в городах Арсеньев, Артем, Белогорск, Биробиджан, Благовещенск, Комсомольск-на-Амуре, Магадан, Находка, Нерюнгри, Петропавловск-Камчатский, Свободный, Уссурийск, Южно-Сахалинск, Якутск и в 10 км вокруг них. Однако, если в периметр 10–20 км вокруг перечисленных городов входят сельские поселения, то в них гражданину может быть предоставлен земельный участок общей площадью до 1 га.

По закону гражданину РФ на основании его заявления лишь однократно может быть предоставлен бесплатный земельный участок, расположенный в Дальневосточном федеральном округе, находящийся в



государственной или муниципальной собственности, свободный от прав третьих лиц. Сначала бесплатный земельный участок будет выделен гражданину Российской Федерации в безвозмездное пользование сроком на пять лет. В указанный период гражданин России освобождается от уплаты арендной платы и земельного налога. В том случае, если в течение 5 лет земельный участок использовался, гражданин Российской Федерации получает его в аренду или в собственность бесплатно по своему выбору. Неиспользуемые участки будут подлежать изъятию у получивших их граждан. Закон также устанавливает, что земельный участок, полученный на 5 лет в безвозмездное пользование, а затем в аренду или бесплатно в собственность, не может быть передан, подарен или продан иностранным гражданам, лицам без гражданства, а также иностранным юридическим лицам.

Оформление бесплатного земельного участка, расположенного на территории Дальневосточного федерального округа, будет осуществляться с помощью специально созданного для этих целей интернет-сайта (<http://надальнийвосток.рф>), начиная с 1 мая 2016 г. Таким образом, непосредственно самим гражданам будет предоставлена возможность самостоятельного формирования границ желаемого земельного участка. Заявление о предоставлении бесплатного земельного участка будет подаваться в электронной форме. По общему правилу в течение 30 дней после подачи заявления земельный участок должен быть предоставлен в безвозмездное пользование.

Заключение

В целом, существующим мерам государственной поддержке материнства, детства и семьи, реализуемым в современной России, можно дать позитивную оценку. Однако в то же время не следует останавливаться и необходимо предпринимать дальнейшие действия по развитию социального характера российского государства, которые будут способствовать созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Для этих целей было бы целесообразно предоставить государственной программе материнского (семейного) капитала бессрочный характер. Как бы это странно не прозвучало, но в постоянном действии программы МСК должен быть заинтересован в первую очередь российский бизнес, поскольку средства МСК направляются преимущественно в банковский и строительный сектор. Как показывает практика, подавляющее число граждан РФ, получивших МСК, использовали эти средства для осуществления платежа в счет уплаты первоначального взноса при получении ипотечного кредита на приобретение или строительство жилья; либо направили МСК на погашение основного долга и уплату процентов по ипотечным кредитам на приобретение или строительство жилья; либо использовали МСК в счет уплаты цены договора участия в долевом строительстве. Безусловно, не вызывает сомнения то, что выгоду от государственной програм-



мы МСК получают все существующие стороны — государство, граждане и бизнес. Однако фактически главными выгодополучателями программы МСК являются банки, без участия которых, к сожалению, невозможно приобретение или строительство жилья для подавляющего большинства граждан современной России.

Относительно двух других программ по предоставлению бесплатных земельных участков можно сказать, что и эти инициативы российского государства заслуживают дальнейшего совершенствования. В частности, необходимо законодательно закрепить обязанность органов государственной власти и местного самоуправления предоставлять бесплатные земельные участки, которые имеют необходимую для строительства индивидуального жилого дома инфраструктуру (электричество, газ, водопровод, канализация, дороги и пр.). К сожалению, довольно часто многодетным семьям выделяются участки буквально в чистом поле, что существенно затрудняет или даже делает строительство жилого дома невозможным ввиду существенных затрат на проведение всей необходимой инфраструктуры. В конечном счете не достигается главная цель — многодетная семья не улучшает жилищные условия, а выделенный ей бесплатный земельный участок попросту перепродается дальше. Вместе с тем конституционный принцип особой государственной защиты материнства, детства и семьи (см. ч. 2 ст. 7, ч. 1 ст. 38 Конституции РФ) предполагает, что органы государственной власти и местного самоуправления должны создавать благоприятные условия и предпринимать все необходимые меры для того, чтобы строительство индивидуального жилого дома для многодетной семьи было доступным и вполне реальным.

В канве наших рассуждений в этом материале, а также в ответ на упреки критиков, которые обязательно укажут на то, что государство, дескать, не должно слишком опекать собственных граждан, следует процитировать русского философа Ивана Александровича Ильина: «Присмотрись... к людям. Ведь мы все одна ткань. Вот, гляди, каждая нитка к другой приникла и держит ее; все сплелись друг с другом, все вместе к единству сведены. Вот выдерни из этого суконца одну нитку, и всю ткань повредишь. Если только одна ниточка не удалась, сплеховала, истончилась или порвалась, так весь кусок выходит в брак. Ни один хороший мастер этакую больную ткань не возьмет, ни один заказчик и смотреть на нее не станет... Вот и с людьми так же... мы все — одна сплошная ткань. Все друг к другу приникли, все друг друга держим и друг другом держимся. Если одному плохо, то всем нехорошо, а люди этого не разумеют: глупы, близоруки...» [19, с. 144]. Современной России, как и всему миру, необходимы не только одни лишь технические, но и социальные инновации, которые будут создавать условия для достойной жизни и свободного развития человека [20, с. 10]. Вне всякого сомнения, российские государственные проекты по предоставлению материнского (семейного) капитала и бесплатных земельных участков служат удачным примером социальных инноваций, выгоду от которых



имеют не только лишь граждане, получающие МСК и землю, но и все общество, бизнес и государство. Необходимо продолжать совершенствовать имеющийся опыт и, несмотря на современные экономические трудности, не отказываться от дальнейшего развития на постоянной основе этих важнейших государственных инициатив по сбережению российского народа и развитию социального государства.

Список литературы

1. *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах*. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения: 28.01.2016).

2. *Ерофеева О.В.* О защите права на социальное обеспечение в рамках реализации международного пакта об экономических, социальных и культурных правах // Социальное и пенсионное право. 2013. №3. С. 38–42.

3. *Султанова С.С.* Право на достойную жизнь // Правовое государство: теория и практика. 2012. №2 (28). С. 59–63.

4. *Колпакова Н.В.* К вопросу о месте материнского капитала в праве социального обеспечения отдельных государств ЕВРАЗЭС // Казанский педагогический журнал. 2015. №4–2 (111). С. 453–456.

5. *Гонтмахер Е.Ш.* Социальное государство и его перспективы // Отечественные записки. 2014. №3 (60).

6. *Танчев Е.* Социальное государство в современном конституционализме // Право и государство. 2014. №3 (64). С. 36–41.

7. *Спирин А.С.* Конституционно-правовые аспекты становления социального государства в России // Проблемы права. 2014. №5 (48). С. 72–74.

8. *Аристов Е.В.* Социальное государство в конституционном праве: к вопросу о дискуссии относительно понятия // Вестник Пермского университета. Сер.: Юридические науки. 2015. №3 (29). С. 8–14.

9. *Родионова О.В.* Проблемы развития теории и практики современного социального государства // Lex Russica. 2015. №1. С. 28–40.

10. *Шарков Ф.И.* Концептуальные основы развития социального государства: проблемы и перспективы // Человеческий капитал. 2015. №3 (75). С. 17–21.

11. *Волокитина О.В.* Материнский капитал: правовой аспект // Gaudeamus Igitur. 2015. №2. С. 43–44.

12. *О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей*: федеральный закон от 29 декабря 2006 года №256-ФЗ // Российская газета. 2006. Федеральный выпуск №4263. 31 дек.

13. *Куликова Н.А., Березина В.Ю.* Материнский капитал как мера стабилизации демографической ситуации в России // Социальное и пенсионное право. 2012. №2. С. 11–14.

14. *Ковалёва О.А.* Приобретение жилого помещения с использованием ипотечного кредитования и средств материнского капитала: актуальные проблемы правоприменения // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2015. №1 (51). С. 248–251.

15. *Максимов А.В.* Анализ правовых особенностей направления средств материнского капитала на получение образования ребенком в высшем учебном заведении (на примере СЗИУ РАНХИГС) // Управленческое консультирование. 2013. №2 (50). С. 77–88.



16. Будай С. Н. Право многодетной семьи на бесплатное получение земельного участка // Вестник Российской правовой академии. 2015. №1. С. 62–66.

17. Лесных А. В. Бесплатное предоставление многодетным семьям земельных участков для индивидуального жилищного строительства: порядок и особенности (на примере Орловской области) // Современное общество и право. 2014. №4 (17). С. 100–104.

18. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года : распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009; 2094-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. Ильин И. А. Поющее сердце. Книга тихих созерцаний. Минск, 2008.

20. Саленко А. В. Россия — социальное государство: критика чистого разума // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2011. №2. С. 10–19.

74

Об авторах

Александр Владимирович Саленко — канд. юр. наук, доц., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.

Email: ASalenko@kantiana.ru

Татьяна Анатольевна Навагина — ст. преп., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.

Email: TNavagina@kantiana.ru

About the authors

Dr. Alexander Salenko, Associate Professor, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad.

Email: ASalenko@kantiana.ru

Tatiana Navagina, Senior Lecturer, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad.

Email: TNavagina@kantiana.ru

УДК 341.95

А. В. Косс

ПАРАДОКСЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В ЖАЛОБЕ ГРАЖДАНИНА К. В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ПЕНСИОННЫХ ПРАВ ВОЕННОСЛУЖАЩЕГО

Описаны правовые парадоксы применения законодательства о статусе военнослужащих в конкретном деле военного пенсионера К., отслужившего положенный законом срок, но не получившего право на пенсию. Отдельно описывается судьба жалобы пенсионера в Конституционный суд Российской Федерации и правовые позиции суда.