

## ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯМ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕМЬЯМ, ИМЕЮЩИМ ДЕТЕЙ: ВОЗМОЖНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЯ И ОПЫТ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

**О.С. Курченко**

*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия*

### **Информация о статье**

Дата поступления –

14 января 2018 г.

Дата принятия в печать –

10 февраля 2018 г.

Дата онлайн-размещения –

2 апреля 2018 г.

### **Ключевые слова**

Материнский (семейный) капитал, дополнительные меры государственной поддержки, достоверность сведений, злоупотребление, улучшение жилищных условий, полномочия, противодействие, правоприменительная практика

Проанализированы правовые нормы, регулирующие общественные отношения по реализации права на материнский (семейный) капитал, на предмет их полноты и достаточности для противодействия злоупотреблениям в указанной сфере. Рассмотрены полномочия органов Пенсионного фонда РФ, используемые для предотвращения случаев незаконного получения сертификата на материнский капитал или расходования его на цели, не предусмотренные законом. Охарактеризованы направления совершенствования законодательства, позволяющие существенно ограничить возможности для злоупотреблений. На примере такого направления использования материнского капитала, как улучшение жилищных условий, показана роль судебной практики в обеспечении целевого использования средств материнского (семейного) капитала.

## COUNTERING ABUSES AT THE GRANTING OF ADDITIONAL MEASURES OF STATE SUPPORT TO FAMILIES WITH CHILDREN: THE POSSIBILITIES OF THE LEGISLATOR AND LAW ENFORCEMENT PRACTICE EXPERIENCE

**Oleg S. Kurchenko**

*Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

### **Article info**

Received – 2018 January 14

Accepted – 2018 February 10

Available online – 2018 April 2

### **Keywords**

Maternity (family) capital, additional state support measures, reliability of the information, abuse, improving of housing conditions, powers, countering, law enforcement practice

The subject of the article is abuses at the granting of additional measures of state support to families with children and measures of its prevention.

The purpose of the article is to analyze legal rules governing the provision of additional measures of state support for families with children, to determine their completeness and adequacy for countering abuses in this area.

Characteristic of the problem field. The implementation of the legislation on additional measures of state support for families with children, has proved to be connected with widespread attempts to use the maternity (family) capital by the persons who do not have the right, or to use it contrary to the restrictions established by law. Analyzed legislation has shortcomings that create the conditions for illegal actions.

Methodology. Both general scientific methods (analysis, synthesis, description) and special scientific methods (comparative-legal and formal-legal methods) were used in the research process.

Results. Countering abuses requires improvement (changes and additions) of the law governing the provision of additional measures of state support for families with children. Refinement and extension of powers of the Pension Fund's of the Russian Federation bodies in this area, however, inevitably entails an increase in the number of organizational actions performed by these bodies when considering applications of the entitled persons. The flip side of strengthening the fight against illegal actions in this sphere can also be the limitation of the possibilities of the entitled persons and the extension of discretion of authorized bodies. When the effective legislative means are absent the judicial practice plays a promi-

ment role in preventing the illegal use of maternity (family) capital. In particular, the qualification of improvement of housing conditions as a necessary result of the contract of purchase and sale of real estate became one of the obstacles to illegal receipt of maternity (family) capital.

## 1. Введение

Материнский (семейный) капитал (далее – МСК), появившийся в российской системе социального обеспечения с введением в действие Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»<sup>1</sup> (далее – Закон № 256-ФЗ), стал одним из самых обсуждаемых в обществе видов социального обеспечения. Чаще других в фокусе внимания и специалистов, и широкой общественности оказываются вопросы, связанные с эффективностью МСК, расширением круга лиц, имеющих право на данный вид государственной поддержки, увеличением количества направлений, по которым допускается распоряжение средствами МСК (см., напр.: [1]).

Опыт реализации Закона № 256-ФЗ актуализировал вместе с тем еще один, очевидно, неожиданный для его разработчиков аспект – проблему противодействия различного рода противоправным деяниям, направленным на незаконное получение государственного сертификата на МСК и (или) использование средств МСК на цели, не предусмотренные законом. Спектр таких действий, именуемых в настоящей статье злоупотреблениями, достаточно широк и охватывает деяния, совершаемые на обоих этапах реализации права на МСК – при обращении в орган Пенсионного фонда РФ (далее – ПФР) за выдачей государственного сертификата на МСК и при распоряжении средствами МСК. Отметим, что из всех предусмотренных законом вариантов использования средств МСК наиболее востребованным оказалось улучшение жилищных условий, оно же стало самым «популярным» среди лиц, желающих обойти требование о невозможности по общему правилу получить средства МСК наличными деньгами. Противоправные действия, направленные на незаконное получение средств МСК, могут совершаться как гражданами, имеющими право на этот вид государственной поддержки, так и иными лицами. Логичной в связи с этим видится постановка вопроса о способах противодействия такому поведению.

Универсальным средством воздействия на сознание лица в целях обеспечения правомерного поведения выступает наличие уголовно-правового запрета. Исследованию МСК как объекта преступных посягательств и квалификации таких деяний посвящены работы представителей уголовно-правовой науки (см., напр.: [2; 3]). Однако противоречивость судебно-следственной практики, связанной с уголовным преследованием лиц, которые совершили мошеннические действия в рассматриваемой сфере, не позволяет в полной мере обеспечить неотвратимость наказания как одной из основ для предупреждения преступлений. Кроме того, взгляд на отношения по предоставлению дополнительных мер государственной поддержки семьям с детьми через призму уголовного закона переключает внимание на последствия правонарушения, оставляя на втором плане предпосылки, сделавшие посягательство возможным. Важную роль в деле противодействия злоупотреблениям при реализации права на МСК играет и осуществляемая органами ПФР в различных формах информационно-разъяснительная работа. Наибольший же интерес в контексте поставленной проблемы представляет исследование правового механизма предоставления дополнительных мер государственной поддержки семьям на предмет его уязвимости для противоправных действий, выявление недостатков правового регулирования, создающих условия для злоупотреблений, и анализ способов преодоления этих недостатков, выработанных в правоприменительной практике органов ПФР и судов общей юрисдикции. Решению указанных задач и посвящена настоящая статья.

## 2. Проверка достоверности представленных заявителем сведений

Заявительный порядок реализации социально-обеспечительных прав предполагает добросовестность лица, претендующего на тот или иной вид социального обеспечения, которая находит выражение прежде всего в обязанности сообщать органу социального обеспечения достоверные сведения при об-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // Российская газета. 2006. 31 дек.

ращении с заявлением о предоставлении социально-обеспечительного блага. Указанный подход реализован и в нормативных актах, регулирующих отношения по предоставлению дополнительных мер государственной поддержки семьям, имеющим детей. Лицо, обращающееся в орган ПФР с заявлением о выдаче государственного сертификата на МСК (заявлением о распоряжении средствами МСК), должно отразить в соответствующем заявлении сведения об обстоятельствах, которые могут препятствовать возникновению права на МСК или влечь за собой его прекращение или временную невозможность реализации (ч. 2, 3 ст. 3, п. 5, 6 ч. 2 ст. 8 Закона № 256-ФЗ).

Достоверность содержащихся в заявлении о выдаче государственного сертификата на МСК (заявлении о распоряжении средствами МСК) сведений и информированность заявителя об ответственности за представление недостоверных данных подтверждаются подписью гражданина в соответствующем заявлении (см. п. 6 Правил подачи заявления о выдаче государственного сертификата на МСК и выдачи государственного сертификата на МСК (его дубликата) и формы государственного сертификата на МСК (далее – Правила подачи заявления о выдаче сертификата на МСК)<sup>2</sup> и п. 13 Правил подачи заявления о распоряжении средствами (частью средств) МСК и перечня документов, необходимых для реализации права распоряжения средствами МСК (далее – Правила распоряжения средствами МСК)<sup>3</sup>). В то же время сам по себе факт проставления заявителем необходимой подписи в заявлении не всегда означает, что указанные им сведения являются достоверными. Правовой механизм реализации права на материнский (семейный) капитал включает в себя принятые в разное время и на разных уровнях правотворчества юридические нормы, предусматривающие полномочия органов ПФР по контролю за достоверностью сведений, указанных в заявлении о выдаче государственного сертификата на МСК (заявлении о распоряжении средствами МСК) и приложенных к нему документах.

<sup>2</sup> Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 18 октября 2011 г. № 1180н «Об утверждении Правил подачи заявления о выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал и выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал (его дубликата) и формы государственного сертификата на материнский (семейный) капитал» // Российская газета. 2012. 16 марта.

<sup>3</sup> Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 2 августа 2017 г. № 606н «Об утверждении Правил подачи заявления о распоряжении средствами (частью средств)

Так, ч. 4 ст. 5 Закона № 256-ФЗ предоставляет территориальному органу ПФР *право* проверять достоверность сведений, указанных лицом в заявлении о выдаче государственного сертификата на МСК, и «в случае необходимости» запрашивать дополнительные сведения о фактах лишения родительских прав, об отмене усыновления, о совершении в отношении ребенка (детей) умышленного преступления, относящегося к преступлениям против личности, а также иные сведения, необходимые для формирования и ведения регистра. В нынешней редакции данная законодательная норма едва ли способна в полной мере обеспечить выполнение органом ПФР контрольной функции, поскольку предполагает избирательность при проведении проверки, не определяя при этом оснований для реализации названного полномочия, что позволило некоторым авторам рассматривать указанную норму как проявление коррупциогенного фактора [4, с. 46–47].

Попытки устранить указанный дефект законодательной нормы предприняты на подзаконном уровне. Так, в п. 8 Правил подачи заявления о выдаче государственного сертификата на МСК указано, что орган ПФР запрашивает в соответствующих органах дополнительные сведения (о лишении родительских прав, о совершении в отношении ребенка преступления и др.) «в случае получения информации, влияющей на право» на дополнительные меры государственной поддержки. Тем самым понятие «необходимости», с наличием которой законодатель связывает право органа ПФР направлять запросы о предоставлении дополнительных сведений, обрело более конкретное содержание. Иной подход предусмотрен в Административном регламенте предоставления ПФР и его территориальными органами государственной услуги по выдаче государственного сертификата на МСК<sup>4</sup>. Направление запросов о предоставлении информации, влияющей на право заявителя на получение государственной услуги, названо в нем в числе процедур (админи-

материнского (семейного) капитала и перечня документов, необходимых для реализации права распоряжения средствами материнского (семейного) капитала» // Российская газета. 2017. 24 нояб.

<sup>4</sup> Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 29 октября 2012 г. № 345н «Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации и его территориальными органами государственной услуги по выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал» // Российская газета. 2013. 22 марта.

стративных действий), совершаемых органом ПФР при предоставлении государственной услуги (п. 39), а основанием для направления таких запросов предложено считать прием заявления со всеми необходимыми документами (п. 42). Таким образом, по смыслу норм регламента соответствующие запросы должны направляться органом ПФР после приема каждого заявления о выдаче государственного сертификата на МСК. В результате использовавшееся органами ПФР в первые годы действия Закона № 256-ФЗ выборочное направление запросов сменилось практикой обязательного направления запросов по каждому заявлению о выдаче сертификата на МСК.

Предоставление органам ПФР права проверять указанные заявителем при обращении с заявлением о выдаче сертификата на МСК сведения само по себе не может полностью исключить случаи выдачи сертификатов лицам, не имеющим права на дополнительные меры государственной поддержки. Так, в силу ч. 2 ст. 3 Закона № 256-ФЗ при возникновении права на дополнительные меры государственной поддержки не учитываются дети, в отношении которых родители были лишены родительских прав или в отношении которых было отменено усыновление, а также усыновленные дети, которые на момент усыновления являлись пасынками или падчерицами данных лиц. Орган ПФР в момент принятия решения о выдаче сертификата на МСК может не располагать такого рода сведениями по разным причинам (например, как было показано выше, практика направления запросов о проверке представленных сведений по всем заявлениям о выдаче сертификатов на МСК была внедрена лишь по прошествии нескольких лет после вступления закона в силу). Выдача сертификата на МСК в отсутствие соответствующего права может стать также следствием представления заявителем подложных документов о рождении ребенка (детей). Какие действия следует предпринять органу ПФР в случае, если информация, сви-

детельствующая об отсутствии права, поступила в орган ПФР после выдачи сертификата на МСК? В отсутствие прямого законодательного регулирования правоприменительная практика выработала такой способ реагирования, как обращение органа ПФР в суд с иском о признании сертификата на МСК недействительным. Несмотря на то, что выдача сертификата на МСК не является сделкой, а сам сертификат с февраля 2015 г. перестал быть документом, представление которого обязательно при обращении с заявлением о распоряжении средствами МСК<sup>5</sup>, такие требования органов ПФР, подтвержденные доказательствами отсутствия права на МСК, удовлетворяются судами<sup>6</sup>. Решение суда о признании сертификата недействительным не только устраняет допущенное при выдаче сертификата нарушение, но и вносит определенность в правоотношения между органом ПФР и гражданином, незаконно получившим государственный сертификат на МСК, поскольку отсутствие права на дополнительные меры государственной поддержки не названо в числе установленных ч. 2 ст. 8 Закона № 256-ФЗ оснований для отказа в удовлетворении заявления о распоряжении средствами МСК.

Несколько иначе регламентированы полномочия органов ПФР по проверке представленных заявителем сведений при рассмотрении заявлений о распоряжении средствами МСК. По непонятным причинам полномочие органов ПФР по направлению запросов о предоставлении компетентными органами сведений об обстоятельствах, влияющих на право на МСК, законом не предусмотрено вовсе. На подзаконном уровне подход к регламентации указанного полномочия органов ПФР эволюционировал от предоставления органам ПФР права *в случае необходимости* «уточнять достоверность» указанных в заявлении сведений (см. п. 9 Правил подачи заявления о распоряжении средствами МСК<sup>7</sup>), замененного спустя короткое время полномочием направлять в соответствующие органы запросы с це-

<sup>5</sup> Приказ Минтруда России от 25 декабря 2014 г. № 1111н «О внесении изменения в Правила подачи заявления о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала, утвержденные приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 26 декабря 2008 г. № 779н» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> См., напр.: Обзор судебной практики по делам, связанным с реализацией права на материнский (семейный) капитал, утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 22 июня 2016 г. (п. 3) // СПС «КонсультантПлюс» (далее –

Обзор практики ВС); Апелляционное определение Московского областного суда от 8 июня 2016 г. по делу № 33-13454/2016 // СПС «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Ростовского областного суда от 4 сентября 2014 г. по делу № 33-11966/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 82 «Об утверждении Правил подачи заявления о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 8. Ст. 739.

люю подтверждения поступившей в орган ПФР информации, ставящей под сомнение право лица, получившего сертификат на МСК (см. п. 9 Правил подачи заявления о распоряжении средствами (частью средств) МСК (далее – Правила № 779н)<sup>8</sup>), до обязанности органа ПФР запрашивать такие сведения при рассмотрении каждого заявления о распоряжении средствами МСК (п. 14 Правил распоряжения средствами МСК). При этом в течение нескольких лет имела место несогласованность между нормами, содержащимися в Правилах подачи заявления о распоряжении средствами МСК, и положениями административного регламента предоставления органами ПФР соответствующей государственной услуги (ср. п. 9 Правил № 779н и п. 33, 55, 65, 66 Административного регламента предоставления ПФР и его территориальными органами государственной услуги по рассмотрению заявления о распоряжении средствами (частью средств) МСК<sup>9</sup>).

Правила направления средств МСК на улучшение жилищных условий, утвержденные в 2007 г. (далее – Правила № 862)<sup>10</sup>, предусматривают возможность направления органами ПФР запросов с целью проверки информации об обстоятельствах, влияющих на право на МСК, и после принятия органом ПФР решения об удовлетворении заявления о распоряжении средствами МСК (п. 20). Данная норма, сфера действия которой оказалась ограниченной только одним направлением использования средств МСК, в системе действующего правового регулирования фактически утратила смысл. Рассчитанная на применение в условиях, когда обязанность органов ПФР направлять запросы о проверке названных обстоятельств по всем заявлениям о распоряжении средствами МСК еще не была закреплена, в настоящее время она едва ли способна достичь цели в том числе и по причине весьма короткого срока, отводимого органу ПФР на перечисление средств МСК (с марта 2017 г. он составляет 10 рабочих дней со дня

принятия решения об удовлетворении заявления о распоряжении).

Опыт применения органами ПФР правовых норм, регулирующих отношения по распоряжению средствами МСК, показал, что предоставленных указанным органам полномочий по проверке сведений об обстоятельствах, влияющих на право на МСК, недостаточно для пресечения попыток использования МСК на цели, не предусмотренные законом. В связи с этим в 2015 г. (по прошествии более 6 лет после появления возможности распоряжаться средствами МСК) ст. 8 Закона № 256-ФЗ была дополнена ч. 1.2, наделяющей органы ПФР *правом* при рассмотрении заявлений о распоряжении средствами МСК проверять факт выдачи представленных заявителями документов путем направления запросов в соответствующие органы (см. п. 1 ст. 1 Федерального закона от 8 марта 2015 г. № 54-ФЗ (далее – Закон № 54-ФЗ)<sup>11</sup>). Как и норма, содержащаяся в ч. 4 ст. 5 Закона № 256-ФЗ, рассматриваемое правило поведения не предусматривает оснований, при наличии которых орган может использовать имеющееся у него право. Хотя анализируемая норма и сформулирована как универсальная, распространяющая свое действие на все направления, по которым допускается распоряжение средствами МСК, ее появление в тексте закона связано, главным образом, с намерением законодателя предотвратить использование подложных документов при использовании средств МСК на улучшение жилищных условий. По сложившейся практике органы ПФР направляют запросы о подтверждении факта выдачи документа, удостоверяющего право собственности на жилое помещение (земельный участок), разрешения на строительство и акта освидетельствования проведения основных работ по строительству объекта индивидуального жилищного строительства (ч. 1.2 ст. 10 Закона № 256-ФЗ) при рассмотрении каждого заявления о распоряжении средствами МСК на улучшение жилищных

<sup>8</sup> Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 26 декабря 2008 г. № 779н «Об утверждении Правил подачи заявления о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала» // Российская газета. 2009. 21 янв.

<sup>9</sup> Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 29 октября 2012 г. № 346н «Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации и его территориальными органами государственной услуги по рассмотрению заявления о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала» // Российская газета. 2013. 26 апр.

<sup>10</sup> Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2007 г. № 862 «О Правилах направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий» (ред. от 25 мая 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 51. Ст. 6374.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 54-ФЗ «О внесении изменений в статьи 8 и 10 Федерального закона “О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1424.

условий. Следует отметить, что для подтверждения соответствия закону избранного управомоченным лицом способа улучшения жилищных условий органу ПФР может понадобиться не только информация о факте выдачи представленного документа, но и иные сведения. Так, могут оказаться необходимыми сведения о переходе прав на жилое помещение – в целях исключения случаев направления средств МСК на приобретение жилого помещения, ранее принадлежавшего заявителю и отчужденного с намерением купить его, но уже с использованием средств МСК. Возможность предоставления органам ПФР такой информации, содержащейся в Едином государственном реестре недвижимости, допускается Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»<sup>12</sup> (п. 12 ч. 13 ст. 62, п. 12 ч. 1 ст. 63).

Подводя итог анализу юридических норм и правоприменительной практики, обеспечивающих подтверждение достоверности представленных заявителями сведений и (или) документов, можно сделать следующие выводы. Полномочия органов ПФР по проверке представленных заявителями сведений (документов) посредством направления запросов в обладающие необходимой информацией органы, корреспондирующие им обязанности по подготовке ответов на такие запросы в установленный срок нуждаются в четкой и недвусмысленной законодательной регламентации. Подзаконное нормативное регулирование и сформировавшаяся на его основе правоприменительная практика не могут компенсировать отсутствие или несовершенство норм закона. Неизбежным следствием интенсификации информационного обмена между органами ПФР и иными публично-властными субъектами, вызванной внедрением практики проверки сведений по каждому поданному в орган ПФР заявлению о выдаче сертификата и о распоряжении средствами МСК, стало увеличение количества организационных действий органов ПФР, требуемых для рассмотрения заявления. Однако рост организационной нагрузки, как предполагается, будет смягчен по мере развития системы межведомственного электронного взаимодействия и централизованных информационных ресурсов (в первую очередь, Единого государствен-

ного реестра записей актов гражданского состояния). Следует в то же время признать, что даже безупречно функционирующая система обмена информацией не может исключить отдельные случаи выдачи сертификатов на основе фиктивных свидетельств о рождении несуществующих детей<sup>13</sup>, но такого рода ситуации проистекают из особенностей законодательства об актах гражданского состояния, не входящего в организационно-правовой механизм предоставления дополнительных мер государственной поддержки семьям, имеющим детей.

### **3. Улучшение жилищных условий как необходимый результат использования средств МСК**

В Послании Президента России Федеральному Собранию 2006 г.<sup>14</sup>, в котором главой государства была предложена идея материнского капитала как дополнительной по отношению к уже имеющимся меры государственной поддержки семей с детьми, одним из трех возможных направлений его использования было названо «решение жилищного вопроса». В разработанном в целях реализации Послания проекте федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» это направление распоряжения средствами МСК стало именоваться «улучшением жилищных условий» и именно в таком виде было включено в текст закона. Однако от формулирования легальной дефиниции указанного понятия законодатель воздержался, на что обращается внимание в публикациях по рассматриваемой проблематике [4, с. 48]. Текст закона не содержит, за единственным исключением, количественных и (или) качественных характеристик приобретенного (построенного) за счет средств МСК жилого помещения, при наличии которых можно было бы констатировать улучшение жилищных условий лица, получившего государственный сертификат на МСК, и членов его семьи. Упомянутым выше исключением является возможность использования средств МСК на реконструкцию объекта индивидуального жилищного строительства, если в результате проведенных работ общая площадь жилого помещения (жилых помещений) реконструируемого объекта увеличивается не менее чем на учетную норму площади жилого помещения, устанавливаемую в соответствии с жилищным зако-

<sup>12</sup> Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29. Ст. 4344.

<sup>13</sup> См., напр.: В Омске расследуется уголовное дело по факту хищения денежных средств материнского капитала. URL: <https://мвд.рф/news/item/9429201>.

<sup>14</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10 мая 2006 г. // Российская газета. 2006. 11 мая.

нодательством Российской Федерации (ч. 1.2, 1.3 ст. 10 Закона № 256-ФЗ). В ситуации, когда возможность «решения жилищного вопроса» (средний уровень обеспеченности жилыми помещениями, средняя стоимость квадратного метра и ее соотношение со средним уровнем дохода и пр.) существенно отличается в зависимости от субъекта Российской Федерации и даже от конкретного населенного пункта, формулирование универсальной дефиниции «улучшения жилищных условий» представляет собой трудновыполнимую, если вообще выполнимую, задачу.

Анализ ст. 10 Закона № 256-ФЗ, устанавливающей требования к направлению средств МСК на улучшение жилищных условий, дает основания для предварительного вывода о том, что «улучшение жилищных условий» используется законодателем как собирательное понятие для таких его разновидностей, как приобретение (строительство) жилого помещения и строительство (реконструкция) объекта индивидуального жилищного строительства. Следовательно, можно предположить, что, например, приобретение права собственности на жилое помещение на основании договора купли-продажи само по себе должно рассматриваться как улучшение жилищных условий. Целью такого подхода к правовому регулированию, как представляется, было максимально возможное сужение границ усмотрения органов ПФР при вынесении решений по заявлениям о распоряжении средствами МСК на улучшение жилищных условий. К этому следует добавить закрытый перечень документов, подлежащих представлению заявителем в зависимости от избранного способа улучшения жилищных условий (см. п. 8, 9–13 Правил № 862), сугубо документальный характер оценки соответствия указанного способа требованиям закона и исчерпывающий перечень оснований для отказа в удовлетворении заявления о распоряжении средствами МСК (ч. 2 ст. 8 Закона № 256-ФЗ), не содержащий такой позиции, как «отсутствие улучшения жилищных условий». Оказалось, однако, что столь формальный подход имеет и оборотную сторону, поскольку открывает возможности для злоупотреблений. Речь идет о получившей достаточно широкое распространение «схеме» по «обналичиванию» средств МСК посредством приобретения по завышенной (порой многократно) цене объекта недвижимости, находящегося, как правило, в небольшом сельском поселении и являющегося согласно сведениям государственного реестра недвижимости жилым помещением, но в силу ветхого состояния не пригодного для постоянного проживания [4, с. 48; 5, с. 13; 6, с. 21]. Очевидно, что

приобретение такого объекта осуществляется без намерения проживать в нем и что подобный способ распоряжения средствами МСК не имеет ничего общего с установленными законодателем целями предоставления дополнительных мер государственной поддержки.

Описанная ситуация поставила перед правоприменителями следующие вопросы: из какого источника орган ПФР может получить информацию о состоянии приобретаемого объекта недвижимости? Каким документом должен подтверждаться факт непригодности объекта для постоянного проживания? Могут ли такого рода сведения послужить основанием для принятия органом ПФР решения об отказе в удовлетворении заявления о распоряжении средствами МСК?

Способом получения органом ПФР информации о состоянии объекта недвижимости, приобретение которого предполагается осуществить с использованием средств МСК, стали запросы, адресованные администрациям поселений (муниципальных районов) по месту нахождения жилого помещения. Основанием для направления запроса в подобных случаях является наличие сомнений в рациональности избранного заявителем варианта улучшения жилищных условий: к примеру, заявитель, проживающий в областном центре, заключает договор займа с целью приобретения на заемные средства жилого дома (квартиры) в небольшом сельском поселении, расположенном в отдаленном муниципальном районе, при этом сумма займа соответствует размеру МСК. Местные администрации, в свою очередь, исходя из имеющихся у них полномочий, могут предоставить органу ПФР информацию о состоянии объекта недвижимости на основе визуального обследования объекта с составлением при необходимости акта, содержащего описание его фактического состояния. Вправе ли орган ПФР при наличии информации о том, что объект недвижимости, приобретаемый с использованием средств МСК, не пригоден для постоянного проживания, отказать в удовлетворении заявления о распоряжении средствами МСК? Предоставление органам ПФР полномочий по рассмотрению заявлений о распоряжении средствами МСК, по смыслу положений ст. 8 Закона № 256-ФЗ, подразумевает не только формальное соотнесение указанного в заявлении направления распоряжения с перечнем допускаемых законодателем вариантов, но и оценку указанного в заявлении направления в неразрывной взаимосвязи с содержанием обосновывающих его документов на предмет соответствия поло-

жениям Закона № 256-ФЗ. Если выводы, сделанные на основе анализа представленных заявителем и дополнительно запрошенных сведений, опровергают возможность достижения цели предоставления дополнительных мер государственной поддержки (улучшение жилищных условий), то и указанное заявителем направление использования средств МСК не может быть квалифицировано как предусмотренное законом, что образует основание для отказа в удовлетворении заявления о распоряжении в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 8 Закона № 256-ФЗ.

Заметим, что избранное законодателем наименование одного из направлений распоряжения средствами МСК – «улучшение жилищных условий» – семантически предполагает необходимость сопоставления в той или иной форме «жилищных условий» лица, получившего государственный сертификат на МСК, и его семьи, имеющих на момент обращения в орган с заявлением о распоряжении средствами МСК, и предполагаемого результата использования МСК. Толкование «улучшения жилищных условий», выходящее за рамки буквального прочтения положений ст. 10 Закона № 256-ФЗ, получило поддержку у судов общей юрисдикции. Так, в судебных актах по делам об оспаривании решений органов ПФР об отказе в удовлетворении заявлений о распоряжении средствами МСК можно встретить суждения о том, что понятие «улучшение жилищных условий» имеет более широкий смысл, чем «простая покупка жилья»<sup>15</sup>, а результатом использования средств МСК на улучшение жилищных условий должно быть фактическое изменение жилищных условий семьи в лучшую сторону<sup>16</sup>. В Обзоре практики ВС улучшение жилищных условий, осуществляемое посредством приобретения жилого помещения или строительства, реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства, отнесено к числу юридически значимых обстоятельств для правильного разрешения споров о распоряжении средствами МСК. Отдельного внимания заслуживает использование Верховным Судом РФ понятия «*фактическое*» (курсив мой. – О. К.) улучшение жилищных условий, которое имплицитно противопоставляется «номинальному» улучшению, вытекающему из

формального соответствия приложенных к заявлению документов утвержденному перечню. Другими словами, улучшение жилищных условий стало рассматриваться как результат приобретения (строительства) жилого помещения, выступающий в качестве необходимого условия для направления средств МСК на указанные цели.

Такое понимание «улучшения жилищных условий» позволяет предотвратить использование средств МСК на приобретение объектов, в силу ветхого, порой близкого к аварийному, состояния не пригодных для постоянного проживания и, следовательно, не способных обеспечить достижение предусмотренной законодателем цели. Важно отметить, что Верховным Судом РФ был поддержан получивший распространение в судебной практике подход, согласно которому отсутствие принятого в установленном порядке решения о признании жилого помещения непригодным для проживания само по себе не может служить препятствием для отказа в удовлетворении требования лица о направлении средств МСК на приобретение объекта недвижимости, неудовлетворительное состояние которого подтверждено иными доказательствами (п. 7 Обзора практики ВС).

Конструкция фактического улучшения жилищных условий как неперемennого результата сделки по приобретению жилого помещения, несмотря на явно выраженную направленность на противодействие злоупотреблениям в рассматриваемой сфере, не лишена, однако, некоторых недостатков и ограничений. Во-первых, ее неизбежным следствием выступает существенное расширение пределов усмотрения как органа ПФР, рассматривающего заявление о распоряжении средствами МСК, так и суда, разрешающего дело об оспаривании «отказного» решения органа ПФР, что влечет за собой меньшую предсказуемость результатов правоприменительных процедур. Ведь непригодность жилого помещения для постоянного проживания не всегда является очевидной: содержание ответов местных администраций на запросы органов ПФР порой не позволяет дать однозначную оценку состоянию жилого помещения. Кроме того, как показывает судеб-

<sup>15</sup> См., напр.: Кассационное определение Саратовского областного суда от 16 февраля 2012 г. по делу № 33-917 // СПС «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Ульяновского областного суда от 19 марта 2013 г. по делу № 33-902/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> См., напр.: Кассационное определение Владимирского областного суда от 21 февраля 2012 г. по делу № 33-435/2012 // СПС «КонсультантПлюс»; Обзор апелляционной практики судебной коллегии по гражданским делам суда Еврейской автономной области за 1-е полугодие 2016 г. // СПС «КонсультантПлюс».

ная практика, в число обстоятельств, характеризующих улучшение жилищных условий, нередко включаются не только состояние жилого помещения (нуждаемость в капитальном ремонте, наличие системы отопления и т. п.), но и обстоятельства, не имеющие прямого к нему отношения (наличие в населенном пункте детского дошкольного учреждения, фельдшерско-акушерского пункта, возможности для трудоустройства совершеннолетних членов семьи, транспортная доступность учебных заведений и т. п.<sup>17</sup>). Во-вторых, право органов ПФР запрашивать сведения о состоянии жилого помещения формально юридически не закреплено. Это, с одной стороны, порождает неопределенность относительно наличия у органов ПФР соответствующего правомочия и оснований, при наличии которых такой запрос может быть направлен, с другой – существенно снижает эффективность выработанной в правоприменительной практике меры (даже при условии признания ее легитимности), поскольку у адресатов запросов (местных администраций) отсутствует обязанность предоставлять органам ПФР информацию о состоянии жилого помещения.

Фактическое улучшение жилищных условий, как было показано выше, признаётся судами в качестве обязательной составляющей предмета доказывания по спорам о правомерности отказов органов ПФР в удовлетворении заявлений о распоряжении средствами МСК по рассматриваемому направлению, а сфера использования данной конструкции не ограничивается только ситуациями, требующими оценки состояния жилого помещения. В частности, дискуссионным с теоретической точки зрения и не имеющим единообразного решения в правоприменительной практике [7, с. 61] является вопрос о допустимости использования средств МСК на приобретение доли (долей) в праве собственности на жилое помещение. Разнообразие жизненных ситуаций, в которых потенциальным способом улучшения жилищных условий выступает приобретение доли в имущественном праве, не позволяет в рамках настоящей статьи подробно рассмотреть все аргументы «за» и «против» такого допущения. В контексте заявленной тематики нужно отметить, что приобретение доли (долей) в праве собственности на жилое помещение нередко служит способом «обналичивания»

МСК. Так, в первые годы реализации норм Закона № 256-ФЗ о распоряжении средствами МСК получили распространение случаи приобретения у близких родственников с намерением последующего использования для оплаты средств МСК доли (долей) в праве собственности на жилое помещение, которое ранее стало объектом общей долевой собственности членов семьи в результате приватизации. Например, женщина, имеющая 1/4 доли в праве собственности на квартиру, в которой она проживает вместе с детьми, выражает намерение направить средства МСК на приобретение у своей матери 1/4 доли в праве собственности на ту же квартиру. При этом фактически жилищные условия семьи остаются неизменными. Еще более настораживают ситуации, в которых средства МСК предполагается направить на приобретение 1/10, 1/16 и более скромных по размеру долей в праве собственности на небольшие по площади жилые помещения. Попытки законодательно ограничить появление и использование, в том числе в противоправных целях, «микродолей» в праве собственности на жилые помещения предпринимались<sup>18</sup>, но пока не привели к изменениям в законодательстве. В сфере предоставления дополнительных мер государственной поддержки как безусловное допущение приобретения с использованием средств МСК долей в праве собственности на жилые помещения, так и ригидный запрет такого варианта улучшения жилищных условий нарушали бы баланс публичных и частных интересов. В этих условиях в Обзор практики ВС было включено более тонкое решение рассматриваемого вопроса: приобретение доли в праве собственности на жилое помещение с использованием средств МСК признано соответствующим законодательству, если размер приобретаемой доли позволяет выделить в пользование изолированное жилое помещение, что свидетельствует об улучшении жилищных условий членов семьи лица, получившего сертификат на МСК (п. 5 Обзора практики ВС).

Нет оснований констатировать улучшение жилищных условий и в случаях приобретения лицом, получившим государственный сертификат на МСК, жилого помещения (в том числе с использованием заемных средств), ранее принадлежавшего ему и (или) его супругу на праве собственности и неза-

<sup>17</sup> См., напр.: Обзор практики ВС (п. 7); Апелляционное определение Омского областного суда от 3 июля 2013 г. по делу № 33-4158/2013 // СПС «КонсультантПлюс»; Апелляцион-

ное определение Омского областного суда от 7 августа 2013 г. по делу № 33-4644/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> См.: Невинная И. Подселенцам дадут минимум // Российская газета. 2011. 25 мая.

долго до реализации права на МСК отчужденного в пользу третьего лица на основании возмездной или безвозмездной сделки с целью последующего возвращения в собственность за счет средств МСК. Такого рода «схемы» представляют собой, по сути, попытку искусственного создания условий для получения средств МСК лицом, получившим сертификат на МСК, в обход законодательных требований. Требования истцов о признании незаконными отказов органов ПФР направить средства МСК на исполнение обязательств по таким сделкам отклоняются судами как не имеющие отношения к улучшению жилищных условий: в подобных случаях действия истцов квалифицируются как намеренное ухудшение жилищных условий и последующее восстановление существовавшего положения<sup>19</sup>.

Таким образом, сформированное в судебной практике понимание улучшения жилищных условий в качестве необходимого результата сделки по приобретению жилого помещения позволяет предотвратить использование средств МСК на цели, не предусмотренные законом.

#### **4. Иные способы противодействия злоупотреблениям при направлении средств МСК на улучшение жилищных условий**

За период действия норм Закона № 256-ФЗ, регулирующих отношения по распоряжению средствами МСК, направление средств МСК на погашение основного долга и уплату процентов по кредитному договору (договору займа), заключенному с целью приобретения (строительства) жилья, стало самым востребованным способом использования дополнительных мер государственной поддержки. Оказалось, вместе с тем, что указанный вариант распоряжения средствами МСК, если речь идет о направлении средств МСК на исполнение обязательств по договорам займа, достаточно часто выступает средством противоправного «обналичивания» МСК. Еще несколько лет назад весьма распространенной «схемой» такого рода злоупотреблений было представление лицом, которому был выдан государственный сертификат на МСК, в орган ПФР копии договора займа и справки о сумме задолженности, вы-

данной организацией-займодавцем, которые в совокупности должны были подтвердить возникновение заемного обязательства между «владельцем» сертификата на МСК и организацией, предоставившей ему денежные средства на приобретение (строительство) жилого помещения. В действительности же в ряде случаев денежные средства по договору займа заемщику не передавались, что с учетом реального характера договора займа (п. 1 ст. 807 ГК РФ<sup>20</sup>) означало незаключенность указанного договора, а перечисленные органом ПФР на счет «займодавца» во исполнение несуществующего обязательства денежные средства делились между «владельцем» сертификата и «займодавцем». Описанная «схема» с различными вариациями подробно охарактеризована в научных и научно-практических публикациях (см., напр.: [3, с. 53; 5, с. 20; 8, с. 61]). Широкое ее распространение в значительной степени проистекает из непрозрачности для третьих лиц взаимоотношений между сторонами договора займа.

Вполне логичным в таком свете видится стремление законодателя определить круг организаций, заемные обязательства с участием которых могут исполняться с использованием средств МСК. Если изначально в Законе № 256-ФЗ требования к организации-займодавцу отсутствовали, внесенные 7 июня 2013 г. в его ст. 8 и 10 изменения стали попыткой исчерпывающим образом определить круг таких организаций: в их число были включены кредитные и микрофинансовые организации, кредитные потребительские кооперативы и иные организации, осуществляющие предоставление займов по договорам займа, исполнение обязательств по которым обеспечено ипотекой. Несоответствие организации, с которой заключен договор займа на приобретение (строительство) жилого помещения, при этом стало квалифицироваться как основание для отказа в удовлетворении заявления о распоряжении средствами МСК (п. 7 ч. 2 ст. 8 Закона № 256-ФЗ в редакции Федерального закона от 7 июня 2013 г. № 128-ФЗ (далее – Закон № 128-ФЗ)<sup>21</sup>). По прошествии почти двух лет из числа займодавцев, задолженность перед которыми могла погашаться за счет средств МСК, были исключены микрофинансовые ор-

<sup>19</sup> См., напр.: Апелляционное определение Приморского краевого суда от 30 октября 2014 г. по делу № 33-9656/2014 // СПС «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Пензенского областного суда от 22 декабря 2015 г. по делу № 33-3710/2015 // СПС «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Воронежского областного суда от 28 апреля 2015 г. по делу № 33-2385/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

<sup>21</sup> Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 128-ФЗ «О внесении изменений в статьи 8 и 10 Федерального закона “О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 23. Ст. 2886.

ганизации, а применительно к кредитным потребительским кооперативам появилось дополнительное требование – осуществление деятельности в течение не менее трех лет со дня государственной регистрации (см. Закон № 54-ФЗ).

Оценивая эффективность предпринятых законодателем мер, нельзя не отметить, во-первых, их хроническое отставание от потребностей правоприменительной практики, а во-вторых, половинчатый характер. Так, попытка законодателя установить перечень организаций-займодавцев фактически была нивелирована сохранением в этом перечне «иных организаций», задолженность перед которыми по договорам займа могла быть погашена за счет средств МСК при условии обеспечения займа ипотекой. С учетом законодательных норм о возникновении ипотеки в силу закона в случаях приобретения или строительства жилого помещения с использованием заемных средств (см. п. 1 ст. 77 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»<sup>22</sup>) законодательное ограничение круга организаций, выдающих займы, которые могут быть погашены с использованием средств МСК, имело крайне незначительный эффект.

С момента вступления в силу Закона № 128-ФЗ было предпринято несколько попыток скорректировать законодательное регулирование в указанной части. Так, в июне 2015 г. в Государственную Думу РФ был внесен законопроект, который предполагал исключение из числа потенциальных займодавцев «иных организаций» (п. 4 ч. 7 ст. 10 Закона № 256-ФЗ в редакции Закона № 128-ФЗ), но по формальным причинам был возвращен субъектам законодательной инициативы<sup>23</sup>. Спустя почти два года аналогичный законопроект<sup>24</sup> был внесен уже в Государственную Думу РФ нового созыва, но к настоящему времени не был рассмотрен. Наконец, появилась информация о подготовленном Министерством труда и социальной защиты РФ и направленном в Правитель-

ство РФ законопроекте, предусматривающем исключение из круга организаций-займодавцев кредитных потребительских кооперативов и работодателей, предоставляющих займы своим сотрудникам<sup>25</sup>.

С целью предотвращения случаев перечисления средств МСК на исполнение обязательств по незаключенным (безденежным) займам Законом № 128-ФЗ также было установлено требование о необходимости предоставления лицом, выразившим намерение использовать средства МСК на погашение долга и уплату процентов по договору займа, документа, подтверждающего получение им займа путем безналичного перечисления на его счет в кредитной организации. Несоблюдение указанного условия стало рассматриваться законодателем в качестве самостоятельного основания для отказа в удовлетворении заявления о распоряжении средствами МСК (п. 7 ч. 2 ст. 8 Закона № 256-ФЗ в редакции Закона № 128-ФЗ). Вопреки явно выраженной воле законодателя, указанные законодательные новеллы получили неоднозначную интерпретацию в судебной практике. В соответствии с одним из имеющихся подходов, невыполнение требования о безналичной форме выдачи займа при условии доказанности факта передачи денег заемщику и улучшения в результате заключения договора займа жилищных условий не может служить препятствием для направления средств МСК на погашение долга по такому договору займа<sup>26</sup>. Отметим, что положения Закона № 256-ФЗ не содержат оговорок, которые позволяли бы не соблюдать условие о получении заемных средств только в безналичной форме на основании договоров займа, заключенных после вступления в силу Закона № 128-ФЗ. Как следует из п. 8 Обзора практики ВС, невыполнение указанного требования, несмотря на установление судом факта использования заемных средств на приобретение жилого помещения, является основанием для признания соответствующим закону решения органа

<sup>22</sup> Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 29. Ст. 3400.

<sup>23</sup> См.: Проект федерального закона № 812924-6 «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона “О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей”». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=812924-6&02>.

<sup>24</sup> См.: Проект федерального закона № 96418-7 «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона “О дополнительных мерах государственной поддержки семей,

имеющих детей”». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=96418-7&02>.

<sup>25</sup> Николаева Д. Материнский капитал пронесут мимо кассы // Коммерсант. 2017. 21 марта.

<sup>26</sup> См., напр.: Апелляционное определение Омского областного суда от 1 апреля 2015 г. по делу № 33-2122/15 // СПС «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Омского областного суда от 9 сентября 2015 г. по делу № 33-5561/2015 // СПС «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Московского городского суда от 28 сентября 2015 г. по делу № 33-35356/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

ПФР об отказе в удовлетворении заявления о распоряжении средствами МСК.

Тенденция к сужению посредством законодательных изменений круга организаций-займодавцев для целей использования средств МСК дает повод для постановки вопроса о том, может ли противодействие злоупотреблениям осуществляться посредством ограничения возможностей, охватываемых содержанием субъективного права на дополнительные меры государственной поддержки. Вполне очевидно, что ужесточение требований к контрагенту в заемном обязательстве, имеющем целью улучшение жилищных условий, неизбежно ведет к уменьшению количества доступных управомоченному лицу вариантов реализации предоставленного ему права. Показательно в этом контексте, что в некоторых публикациях в качестве одной из причин распространения «схем» по «обналичиванию» средств МСК называются «узкие рамки» его разрешенного использования [5, с. 10; 9, с. 85]. Представляется, что при определенных условиях сужение круга организаций-займодавцев может оказаться оправданным. К числу таковых следует отнести подтвержденный статистическими сведениями массовый характер злоупотреблений<sup>27</sup>, выявленных при направлении средств МСК на счета определенной категории организаций, невозможность иными средствами обеспечить целевое использование средств МСК, распространение действия таких изменений только на будущее время (на договоры, заключенные после вступления изменений в силу). Необходимо также отметить, что сама возможность улучшения жилищных условий посредством использования заемных средств с последующим погашением долга за счет средств МСК сохраняется, меняется лишь ее содержание.

Может ли предложенная выше логика рассуждений быть использована для предупреждения иных злоупотреблений в сфере использования средств МСК? Так, одной из распространенных «схем» по «обналичиванию» материнского капитала в публикациях по исследуемой проблематике называется приобретение за счет средств МСК жилого помещения у близких родственников (чаще всего – ро-

дителей одного из супругов) [5, с. 17–18; 8, с. 61]. Возможно ли исключить подобные ситуации посредством запрета использования средств МСК на исполнение обязательств по договорам, заключаемым с близкими родственниками? Тем более, что примеры таких правотворческих решений применительно к схожим по своей правовой природе мерам социальной поддержки в жилищной сфере имеются в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации<sup>28</sup>. Несмотря на некоторые черты сходства с описанной выше проблемой «обналичивания» МСК через организацию-займодавца, рассматриваемая ситуация отличается особенностями. Во-первых, тезис о преимущественно мнимом (или притворном) характере таких сделок основан в значительной степени на предположении, поскольку подтверждающие его объективные данные обычно не приводятся. Во-вторых, покупка жилья пусть и у близких родственников юридически приводит к улучшению жилищных условий покупателя, использующего средства МСК. Наконец, нельзя обойти вниманием и «цену» реализации такого ограничения, которая предполагает возложение на органы ПФР обязанности проверять отсутствие родственных связей между сторонами сделки, что делает процедуру реализации права на МСК организационно более сложной как для управомоченного лица, так и для правоприменителя.

Одним из самых слабых мест в правовом регулировании отношений по распоряжению средствами МСК на улучшение жилищных условий по-прежнему остается совокупность правовых норм, предусматривающих представление в орган ПФР нотариально удостоверенного обязательства оформить жилое помещение, которое было приобретено с использованием средств МСК, в общую долевую собственность «владельца» государственного сертификата на МСК, его супруга и детей. Назначение односторонней сделки по выдаче обязательства в правовом механизме реализации права на МСК – обеспечить оформление жилого помещения, приобретенного (построенного) с использованием средств МСК, в общую долевую собственность родителей и детей (ч. 4 ст. 10 Закона № 256-ФЗ) в тех ситуациях,

<sup>27</sup> См., напр.: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона “О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей”» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>28</sup> См., напр.: Порядок компенсации семьям расходов на погашение части ипотечного жилищного кредита (займа) в случае рождения (усыновления, удочерения) второго ребенка или последующих детей, утвержденный Указом Губернатора Омской области от 24 мая 2007 г. № 70 (ред. от 11 января 2009 г.) (утратил силу) (п. 2) // СПС «КонсультантПлюс».

когда на дату возникновения права собственности на жилое помещение состав собственников определен иначе. Достаточно очевидны и стали одной из предпосылок для появления разного рода «схем» по незаконному «обналичиванию» МСК изъяны правового регулирования отношений, связанных с исполнением представленного в органы ПФР обязательства, а именно:

1. Не определен орган, уполномоченный на осуществление в той или иной форме контроля за исполнением обязательства «владельца» сертификата оформить жилое помещение в общую долевую собственность [4, с. 47; 5, с. 28; 10, с. 249].

2. Не сформирована надлежащая правовая основа для обмена информацией между органами ПФР, которые располагают сведениями об обязательствах оформить жилые помещения в соответствии с требованиями Закона № 256-ФЗ, и органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимое имущество. Вкупе с первым из отмеченных пробелов это создает благоприятную почву для отчуждения жилого помещения, которое было приобретено с использованием средств МСК и в отношении которого в орган ПФР было представлено обязательство, без исполнения последнего. Отсюда – известные практике случаи, когда в рамках «схем», направленных на «обналичивание» средств МСК, жилое помещение неоднократно перепродавалось, каждый раз – с использованием средств МСК. Выходом из ситуации могло бы стать внесение в законодательство изменений, предусматривающих отражение информации о выданном обязательстве в Едином государственном реестре недвижимости. Наличие же записи в Реестре о выданном и неисполненном обязательстве являлось бы основанием для отказа в государственной регистрации перехода права на жилое помещение, ранее приобретенное с использованием средств МСК, третьим лицам. Необходимость подобных изменений была достаточно давно обоснована специалистами [10, с. 250–251; 11, с. 106; 12, с. 159; 13]. Идея была поддержана представителями банковского сообщества<sup>29</sup>, но, несмотря на попытки придать ей законодательную форму [13; 14], до сих пор не реализована законодателем. Найденными в правоприменительной практике вариантами решения *de lege lata* про-

блемы отсутствия у органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, информации о выданных обязательствах, являются как заключение на уровне территориальных органов ПФР и Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) соглашений об информационном обмене на постоянной основе, так и предоставление органом ПФР информации о фактах выдачи обязательств по отдельным запросам государственных регистраторов. В практике судов общей юрисдикции можно обнаружить немногочисленные пока примеры<sup>30</sup> судебных споров, в которых решения территориальных органов Росреестра об отказе в государственной регистрации перехода права на жилое помещение, приобретенное с использованием средств МСК, при наличии у государственного регистратора информации о неисполнении продавцом представленного в орган ПФР обязательства, признавались соответствующими закону.

Таким образом, в целях сокращения количества злоупотреблений при направлении средств МСК на улучшение жилищных условий необходимо внесение изменений не только в Закон № 256-ФЗ, но и в законодательство о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

## 5. Выводы

Анализ правовых норм, регулирующих общественные отношения по предоставлению семьям с детьми дополнительных мер государственной поддержки, и практики применения указанных нормативных положений органами ПФР и судами, позволяет сделать следующие выводы.

1. Правовой механизм реализации права на МСК оказался весьма уязвимым для попыток получения предоставляемых государством дополнительных мер поддержки вопреки ограничениям, установленным законом. Вероятность получения того или иного вида социального обеспечения противоправным путем едва ли возможно исключить полностью. Тем не менее для МСК как вида социального обеспечения, имеющего целевую направленность и специфический механизм предоставления, широкое распространение злоупотреблений в значительной степени дискредитирует саму идею дополнительных мер государственной поддержки, порождает со-

<sup>29</sup> См.: Горячева В. Материнский капитал внесут в реестр // Коммерсант. 2017. 15 июня.

<sup>30</sup> См., напр.: Апелляционное определение Омского областного суда от 8 августа 2012 г. по делу № 33-4856/2012

// Архив Первомайского районного суда г. Омска. Д. 2-1971/2012.

мнения в способности государства обеспечить реализацию требований, установленных законом.

2. Следует констатировать, что появление и распространение злоупотреблений в рассматриваемой области во многом обусловлено несовершенством правового регулирования отношений по предоставлению дополнительных мер государственной поддержки. Создание правовой основы для реализации концепции МСК должно было сопровождаться тщательным анализом предлагаемого правового механизма на предмет его защищенности от противоправных посягательств. Конечно, сейчас, по результатам обобщения более чем десятилетнего опыта применения норм Закона № 256-ФЗ, значительно легче говорить о недостатках правового регулирования, которые законодателю следовало бы заблаговременно устранить. Нужно заметить, однако, что значительная часть дефектов правового регулирования, способствующих распространению противоправных действий, по прошествии небольшого периода времени стала очевидной для специалистов, участвующих в реализации норм Закона № 256-ФЗ – сотрудников органов ПФР, органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, нотариусов, прокуроров и др. Логичной реакцией на выявленные недостатки стали многочисленные предложения по совершенствованию Закона № 256-ФЗ, лишь часть из которых оказалась воспринятой законодателем.

3. Осторожность, с которой законодатель подходит к внесению изменений в положения Закона № 256-ФЗ и иные связанные с ним законодательные акты, отчасти объясняется тем, что некоторые из предлагаемых изменений неизбежно влекут за собой те или иные ограничения в реализации права на

МСК (например, сужение круга организаций, заемные обязательства перед которыми могут исполняться путем использования средств МСК). Вместе с тем в отсутствие необходимых законодательных решений способы противодействия злоупотреблениям в сфере предоставления дополнительных мер государственной поддержки семьям с детьми были предложены в правоприменительной практике органов ПФР и судов общей юрисдикции. Сформулированные на основе толкования законодательных норм подходы (прежде всего необходимость фактического улучшения жилищных условий в результате использования средств МСК) стали эффективным препятствием попыткам распоряжения средствами МСК на цели, не предусмотренные законом.

4. Противодействие злоупотреблениям при реализации права на МСК требует совершенствования законодательного регулирования полномочий органов ПФР. Речь идет как об уточнении уже имеющихся в распоряжении органов ПФР полномочий, так и о возможном увеличении их числа. В то же время изменения в законодательстве в этой части будут означать усложнение и без того непростого механизма реализации права на МСК, увеличение количества необходимых организационных действий, которые должны быть совершены органом ПФР при рассмотрении поданных управомоченными лицами заявлений. Такая «плата» за повышение уровня защищенности правового механизма реализации права на МСК от злоупотреблений способна поставить под сомнение те преимущества МСК (целевой характер, возможность выбора управомоченным лицом наиболее соответствующего его потребностям варианта использования денежных средств и др.), которые отличают его от иных видов социального обеспечения.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гусева Т.С. Материнский (семейный) капитал: пути повышения эффективности правового регулирования / Т.С. Гусева // Семейное и жилищное право. – 2012. – № 6. – С. 7–10.
2. Архипов А.В. Предмет и объективная сторона мошенничества, связанного с незаконным получением средств материнского (семейного) капитала / А.В. Архипов // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2014. – № 2. – С. 29–38.
3. Архипов А.В. Проблемы квалификации мошеннических действий, связанных с хищением средств материнского (семейного) капитала / А.В. Архипов // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2013. – № 4. – С. 47–57.
4. Харламова М.Л. Соблюдение прав несовершеннолетних при направлении средств материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий / М.Л. Харламова // Законность. – 2013. – № 6. – С. 46–50.
5. Мун О. Махинации с материнским капиталом / О. Мун // Жилищное право. – 2013. – № 6. – С. 7–29.
6. Майорова Е.И. Типичные способы хищения средств материнского капитала: уголовно-правовой аспект / Е.И. Майорова // Российский следователь. – 2015. – № 5. – С. 19–22.

7. Фиошин А.В. Материнский (семейный) капитал: некоторые особенности судебной практики / А.В. Фиошин // Российская юстиция. – 2013. – № 1. – С. 60–62.
8. Бекренева Т. Материнский капитал – повод для мошенничества / Т. Бекренева // Жилищное право. – 2012. – № 4. – С. 57–63.
9. Алистархов В. Недостатки жилищного законодательства при использовании материнского капитала / В. Алистархов // Жилищное право. – 2014. – № 3. – С. 81–90.
10. Ковалева О.А. Приобретение жилого помещения с использованием ипотечного кредитования и средств материнского капитала: актуальные проблемы правоприменения / О.А. Ковалева // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. – 2015. – № 1. – С. 248–251.
11. Ахмедшина А.Н. Право на материнский (семейный) капитал в системе мер социального обеспечения / А.Н. Ахмедшина // Журнал российского права. – 2009. – № 1. – С. 99–107.
12. Фрик О.В. Обязательство как односторонняя сделка в системе правоотношений, связанных с оформлением прав на материнский (семейный) капитал / О.В. Фрик // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2009. – № 4. – С. 156–159.
13. Браташова В.А. Нотариальные обязательства в связи с использованием средств материнского (семейного) капитала: проблемы реализации и контроля / В.А. Браташова // Судья. – 2014. – № 7. – С. 31–33.
14. Михайлова Е.Д. Органы прокуратуры осуществляют мониторинг законодательства для совершенствования нормативных правовых актов / Е.Д. Михайлова, Е.А. Калмыкова // Прокурор. – 2015. – № 3. – С. 67–70.

#### REFERENCES

1. Guseva T.S. Maternal (family) capital: ways to improve legal regulations. *Semeinoe i zhilishchnoe pravo = Family and Housing Law*, 2012, no. 6, pp. 7–10. (In Russ.).
2. Arkhipov A.V. The subject and objective side of fraud connected with misappropriation of the resources of maternity (family) capital. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2014, no. 2, pp. 29–38. (In Russ.).
3. Arkhipov A.V. The problems of classification of fraudulent acts connected with misappropriation of the resources of maternity (family) capital. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2013, no. 4, pp. 47–57. (In Russ.).
4. Kharlamova M.L. Observance of the minors' rights in case of allocating of funds from maternity (family) capital to improve housing conditions. *Zakonnost'*, 2013, no. 6, pp. 46–50. (In Russ.).
5. Mun O. Frauds with the maternity (family) capital. *Zhilishchnoe pravo*, 2013, no. 6, pp. 7–29. (In Russ.).
6. Majorova E.I. Typical means of stealing of means of maternity capital (criminal-law aspect). *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2015, no. 5, pp. 19–22. (In Russ.).
7. Fioshin A.V. The maternity (family) capital: some of the features of judicial practice. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justitia*, 2013, no. 1, pp. 60–62. (In Russ.).
8. Bekreneva T. Maternity capital as a reason for fraud. *Zhilishchnoe pravo*, 2012, no. 4, pp. 57–63. (In Russ.).
9. Alistarkhov V. Deficiencies in housing legislation regarding the use of the maternity (family) capital. *Zhilishchnoe pravo*, 2014, no. 3, pp. 81–90. (In Russ.).
10. Kovalyova O.A. Acquisition of a dwelling using mortgage lending and maternity capital: actual problems of law enforcement. *Izvestiya Orenburgskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta*, 2015, no. 1, pp. 248–251. (In Russ.).
11. Akhmedshina A.N. The Right to Maternity (Family) Capital in the System of Social Security Measures. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2009, no. 1, pp. 99–107. (In Russ.).
12. Phrick O.V. The oblation as unilateral contract in the legal relationships system, connected with the registration of the rights to the maternity (family) capital. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo" = Herald of Omsk University. Series "Law"*, 2009, no. 4, pp. 156–159. (In Russ.).
13. Bratashova V.A. Notarized undertakings in connection with the use of maternity (family) capital: problems of implementation and control. *Sud'ya*, 2014, no. 7, pp. 31–33. (In Russ.).
14. Mikhailova E.D., Kalmykova E.A. Prosecution bodies carry out monitoring of legislation for improving the regulatory legal acts. *Prokuror*, 2015, no. 3, pp. 67–70. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Курченко Олег Сергеевич** – кандидат юридических наук, доцент кафедры социального права Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского  
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а  
e-mail: olegpost2001@mail.ru

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Oleg S. Kurchenko** – PhD in Law, Associate Professor, Chair of Social Law  
Dostoevsky Omsk State University  
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia  
e-mail: olegpost2001@mail.ru

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Курченко О.С. Противодействие злоупотреблениям при предоставлении дополнительных мер государственной поддержки семьям, имеющим детей: возможности законодателя и опыт правоприменительной практики / О.С. Курченко // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 1. – С. 69–84. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(1).69-84.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kurchenko O.S. Countering abuses at the granting of additional measures of state support to families with children: the possibilities of the legislator and law enforcement practice experience. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 1, pp. 69–84. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(1).69-84. (In Russ.).