



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 2 части 1 статьи 10
Федерального закона «О дополнительных мерах государственной
поддержки семей, имеющих детей» в связи с жалобой гражданки
А.А.Дробковой

город Санкт-Петербург

21 декабря 2022 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя
В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой,
С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой,
С.П.Маврина, Н.В.Мельникова,

с участием представителя гражданки А.А.Дробковой – адвоката
В.С.Цвиля, полномочного представителя Совета Федерации в
Конституционном Суде Российской Федерации И.В.Рукавишниковой и
полномочного представителя Президента Российской Федерации в
Конституционном Суде Российской Федерации А.В.Коновалова,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской
Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3,
частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального
конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 2 части 1 статьи 10 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки А.А.Дробковой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М.Жарковой, объяснения представителей сторон и выступления приглашенных в заседание представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации – В.В.Росинского, от Министерства юстиции Российской Федерации – Д.С.Короткова, от Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации – Е.А.Семеновой, от Пенсионного фонда Российской Федерации – О.Б.Бугровой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно пункту 2 части 1 статьи 10 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» средства (часть средств) материнского (семейного) капитала в соответствии с заявлением о распоряжении ими могут направляться на строительство, реконструкцию объекта индивидуального жилищного строительства, осуществляемые гражданами без привлечения организации, осуществляющей строительство (реконструкцию) объекта индивидуального жилищного строительства, в том числе по договору строительного подряда, путем перечисления этих средств на банковский счет лица, получившего государственный сертификат на материнский (семейный) капитал.

1.1. Гражданка А.А.Дробкова – заявительница по настоящему делу, получившая сертификат на материнский (семейный) капитал, с супругом и тремя несовершеннолетними детьми проживают в принадлежащей ей на

праве собственности двухкомнатной квартире общей площадью 41,8 кв.м, находящейся в двухквартирном одноэтажном жилом доме (с разделением квартир капитальной сплошной стеной, отдельным выходом на земельный участок с видом разрешенного использования «малоэтажные многоквартирные жилые дома»). С целью получения части средств материнского (семейного) капитала на реконструкцию жилья, позволившую бы увеличить площадь жилого помещения и степень его благоустройства, А.А.Дробкова обратилась в Управление Пенсионного фонда Российской Федерации в городе Коряжме Архангельской области с соответствующим заявлением. В удовлетворении заявления, к которому были приложены разрешение на реконструкцию и выписки из Единого государственного реестра недвижимости, подтверждающие регистрацию за заявительницей права собственности на квартиру и доли в праве собственности на земельный участок, было отказано. При этом заявительницей было получено согласие собственника второй квартиры на реконструкцию.

Решением Коряжемского городского суда Архангельской области от 18 февраля 2021 года, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, отказано в удовлетворении иска А.А.Дробковой о признании права на распоряжение средствами материнского (семейного) капитала. Суды исходили из того, что жилое помещение, принадлежащее А.А.Дробковой (квартира), не относится к объектам индивидуального жилищного строительства и направление указанных средств на его реконструкцию не будет соответствовать цели их использования (пункт 1 части 3 статьи 7 и пункт 2 части 1 статьи 10 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»). Кроме того, суд апелляционной инстанции отметил, что дом не относится и к домам блокированной застройки.

В передаче кассационной жалобы заявительницы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам

Верховного Суда Российской Федерации отказано определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2022 года.

1.2. По мнению А.А.Дробковой, оспариваемое законоположение противоречит статьям 1 (часть 1), 2, 4 (часть 2), 7 (часть 2), 15 (части 1 и 2), 17 (часть 1), 18, 19, 39 (часть 1) и 55 Конституции Российской Федерации, поскольку оно – во взаимосвязи с пунктом 39 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьями 15 и 16 Жилищного кодекса Российской Федерации – является неопределенным в части нормативного содержания понятия «объект индивидуального жилищного строительства» применительно к правоотношениям по реализации средств материнского (семейного) капитала и препятствует направлению этих средств на улучшение жилищных условий путем самостоятельной реконструкции жилого помещения – квартиры в двухквартирном жилом доме, соединенной со смежной квартирой общей стеной без проемов и имеющей отдельный выход на земельный участок.

1.3. Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобу на нарушение конституционных прав и свобод нормативным актом, если придет к выводу, что имеются признаки их нарушения в результате применения данного акта в конкретном деле и неопределенность в вопросе о том, соответствует ли акт Конституции Российской Федерации. Принимая постановление, Конституционный Суд Российской Федерации оценивает как буквальный смысл рассматриваемых положений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, в том числе в решениях по конкретному делу, или сложившейся правоприменительной практикой, исходя из их места в системе норм, не будучи связанным основаниями и доводами, изложенными в жалобе (статьи 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Предметом регулирования Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» не являются

отношения, связанные с определением и разграничением видов недвижимого имущества – объектов жилищных прав. Этим вопросам посвящены отраслевые законодательные акты, включая Градостроительный кодекс Российской Федерации и Жилищный кодекс Российской Федерации. В статье 16 Жилищного кодекса Российской Федерации перечислены виды жилых помещений, к которым, в частности, относятся жилой дом и квартира. Кроме того, часть 6 статьи 15 данного Кодекса определяет многоквартирный дом как здание, состоящее из двух и более квартир и включающее в себя имущество, указанное в пунктах 1–3 части 1 его статьи 36. Понятие же реконструкции используется в градостроительном законодательстве применительно к объекту капитального строительства (пункт 14 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации), что не позволяет ставить вопрос о возможности реконструкции квартиры как таковой.

С учетом изложенного пункт 2 части 1 статьи 10 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на его основании решается вопрос о возможности направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий путем реконструкции иного объекта капитального строительства, предназначенного для постоянного проживания, кроме объекта индивидуального жилищного строительства, притом что лицом, получившим сертификат на материнский (семейный) капитал, выполнены все требования, предъявляемые к реконструкции таких объектов.

2. В Конституции Российской Федерации целью социальной политики страны провозглашено создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, что предопределяет обязанность государства надлежащим образом осуществлять охрану здоровья людей, обеспечивать поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, устанавливать гарантии социальной защиты (статьи 1 и 7). При

этом защита семьи, материнства, отцовства и детства, создание условий для достойного воспитания детей в семье отнесены к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 38, часть 1; статья 72, пункт «ж¹» части 1, Конституции Российской Федерации). Как следует из статей 38 (часть 2) и 67¹ (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктов 1 и 2 статьи 27 Конвенции о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года), родители или другие лица, воспитывающие ребенка, несут основную ответственность за обеспечение в пределах своих способностей и финансовых возможностей необходимых условий для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития.

Регулируя на основе приведенных предписаний общественные отношения в данной сфере, законодатель располагает достаточно широкой свободой усмотрения в выборе конкретных мер поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, в определении условий и порядка их предоставления. По смыслу неоднократно выраженной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позиции поддержка семьи осуществляется с учетом целей социальной и экономической политики Российской Федерации на конкретно-историческом этапе, а также достигнутого ею уровня экономического развития (постановления от 8 июля 2014 года № 21-П, от 27 марта 2018 года № 13-П и др.). Право на получение материнского (семейного) капитала, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, непосредственно в Конституции Российской Федерации не предусмотрено, носит временный характер, обусловленный как задачами улучшения демографической ситуации, так и финансовыми возможностями государства, а условия его предоставления определяются законодателем (федеральным и субъектов Российской Федерации) в рамках его компетенции (определения от 3 марта 2015 года № 431-О, от 20 декабря 2016 года № 2686-О и др.).

Вместе с тем законодатель связан требованиями Конституции Российской Федерации, которые обязывают его придерживаться баланса

между конституционно защищаемыми ценностями, публичными и частными интересами и соблюдать принципы справедливости и равенства, выступающие критериями оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, прямо закрепленных в Конституции Российской Федерации, но и прав, приобретаемых на основании закона. Не должны вводиться не имеющие объективного и разумного оправдания различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2017 года № 29-П, от 14 ноября 2018 года № 41-П, от 29 июня 2021 года № 30-П и др.).

3. Реализуя предписания статей 7 и 38 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, законодатель предусмотрел различные формы помощи гражданам, имеющим детей, а также определил круг нуждающихся в ней лиц и условия ее предоставления. Одним из элементов многоаспектного механизма социальной поддержки семей с детьми, направленных на создание условий, обеспечивающих им достойную жизнь, служит возможность получить за счет средств федерального бюджета материнский (семейный) капитал (далее – материнский капитал), распорядиться средствами которого можно по определенным направлениям.

Такие направления перечислены в части 3 статьи 7 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» и включают в том числе улучшение жилищных условий (пункт 1). Для этого – в силу части 1 его статьи 10 – средства (часть средств) материнского капитала в соответствии с заявлением о распоряжении ими могут направляться как на приобретение (строительство) жилого помещения, осуществляемое гражданами посредством совершения не противоречащих закону сделок и участия в обязательствах (включая участие в жилищных, жилищно-строительных и жилищных накопительных кооперативах), так и на строительство, реконструкцию объекта индивидуального жилищного строительства,

осуществляемые гражданами без привлечения организации, осуществляющей строительство, реконструкцию такого объекта, в том числе по договору строительного подряда. Порядок направления средств в случае такого строительства, реконструкции объекта конкретизирован в частях 1¹, 1² и 1³ той же статьи и в пунктах 10¹, 10², 10³ и 10⁴ Правил направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2007 года № 862). С учетом этого объектом строительства, реконструкции, в связи с которыми – при соблюдении нормативно установленных условий – могут быть использованы средства материнского капитала, является объект индивидуального жилищного строительства, расположенный на земельном участке, предназначенном для индивидуального жилищного строительства или ведения садоводства (пункт 1 части 1¹ и пункт 1 части 1³ статьи 10 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»).

Градостроительный кодекс Российской Федерации определяет объект индивидуального жилищного строительства как отдельно стоящее здание с количеством надземных этажей не более чем три, высотой не более двадцати метров, которое состоит из комнат и помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании, и не предназначено для раздела на самостоятельные объекты недвижимости (пункт 39 статьи 1).

В Жилищном кодексе Российской Федерации объектами жилищных прав названы жилые помещения – изолированные помещения, которые являются недвижимым имуществом и пригодны для постоянного проживания граждан, отвечая санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (части 1 и 2 статьи 15). К жилым помещениям отнесены жилой дом и его часть, квартира и ее часть, комната, причем жилым домом признается индивидуально-определенное

здание, которое состоит из комнат и помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании, а квартирой – структурно обособленное помещение в многоквартирном доме, обеспечивающее возможность прямого доступа к помещениям общего пользования в таком доме и состоящее из одной или нескольких комнат и помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком обособленном помещении (статья 16).

По буквальному смыслу пункта 2 части 1 статьи 10 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», в том числе во взаимосвязи с приведенными положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации и Жилищного кодекса Российской Федерации, действующее регулирование не предусматривает использования средств материнского капитала на реконструкцию объекта капитального строительства, не являющегося объектом индивидуального жилищного строительства, даже если при этом улучшаются жилищные условия в жилом помещении, принадлежащем лицу, получившему сертификат на материнский капитал.

При таком истолковании на возможность использовать эти средства не влияет и получение гражданами необходимых документов (проектов реконструкции, согласований, разрешений и др.), а равно совершение ими иных действий, аналогичных указанным в правилах, установленных для направления средств материнского капитала на реконструкцию объекта индивидуального жилищного строительства. При проведении работ по реконструкции иного, нежели объект индивидуального жилищного строительства, объекта капитального строительства общая площадь жилого помещения, принадлежащего лицу, получившему сертификат, может увеличиться не менее чем на учетную норму площади жилого помещения, установленную в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации (для отношений, связанных с

использованием средств материнского капитала при реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства, такое требование закрепляет часть 1² той же статьи). Тем не менее – исходя из буквального содержания норм – отсутствует возможность учесть такой результат реконструкции, несмотря на то что он в аспекте улучшения жилищных условий является сходным с увеличением площади объекта индивидуального жилищного строительства. В системе действующего регулирования направлению средств материнского капитала препятствует и расположение реконструируемого объекта недвижимости, в котором находятся жилые помещения, на земельном участке, не предназначенном для индивидуального жилищного строительства или ведения садоводства.

Между тем с точки зрения цели распоряжения средствами материнского капитала – для улучшения жилищных условий – не очевидны различия между реконструкцией объекта индивидуального жилищного строительства и допускаемой законом реконструкцией иного объекта капитального строительства, предназначенного для постоянного проживания, если за счет этого улучшатся – прежде всего в результате увеличения площади – жилищные условия в жилом помещении, принадлежащем лицу, получившему сертификат на материнский капитал. Предназначению материнского капитала как меры государственной поддержки не противоречит реконструкция иного, нежели объект индивидуального жилищного строительства, объекта капитального строительства, в результате которой увеличивается площадь жилого помещения, принадлежащего получившему сертификат лицу. Кроме того, исторические особенности формирования жилищного фонда и развития градостроительного законодательства таковы, что возникают ситуации, когда в целом сходные по фактическим характеристикам объекты относятся к разным видам объектов согласно сведениям кадастрового учета.

В итоге устанавливается разный уровень социальной поддержки для граждан, фактически находящихся в одинаковом положении – получивших

сертификат на материнский капитал и избравших в качестве направления использования его средств (части средств) улучшение жилищных условий семьи путем реконструкции объекта капитального строительства, предназначенного для постоянного проживания, и при этом выполнивших все требования, предъявляемые к реконструкции. Тем самым требование об отнесении объекта реконструкции к объектам индивидуального жилищного строительства при решении вопроса о направлении средств материнского капитала приобретает, по сути, характер формального и не имеющего разумных оснований ограничения, что недопустимо с учетом принципов равенства и справедливости, в том числе при реализации предусмотренных законом мер по поддержке семьи.

Как свидетельствует судебная практика, в отдельных случаях не исключается направление средств (части средств) материнского капитала на реконструкцию объекта, не являющегося объектом индивидуального жилищного строительства, в том числе в контексте особенностей домов блокированной застройки. Понятие дома блокированной застройки – который не относится к объектам индивидуального жилищного строительства – установлено в пункте 40 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, введенном в эту статью Федеральным законом от 30 декабря 2021 года № 476-ФЗ. Но и это само по себе не устраняет условия для буквального толкования и сугубо формального применения пункта 2 части 1 статьи 10 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», имевшего место в деле с участием А.А.Дробковой и основанного на том, что целевым использованием средств материнского капитала является их направление на реконструкцию лишь объекта индивидуального жилищного строительства.

4. Таким образом, пункт 2 части 1 статьи 10 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» не соответствует статьям 7, 19 (части 1 и 2), 38 (часть 1) и 67¹ (часть 4) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой он не

предусматривает возможности направить средства (часть средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий путем реконструкции иного объекта капитального строительства, предназначенного для постоянного проживания, кроме объекта индивидуального жилищного строительства, притом что лицом, получившим сертификат на материнский (семейный) капитал, выполнены все требования, предъявляемые к реконструкции таких объектов, а также соблюдены иные – кроме вида объекта и, соответственно, вида разрешенного использования земельного участка – условия направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на такую реконструкцию.

Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в настоящем Постановлении, – внести в действующее законодательное регулирование необходимые изменения. До внесения таких изменений, а также вытекающих из них изменений в подзаконное регулирование указание в нормативных правовых актах, в том числе в утвержденных этими актами формах, на реконструкцию именно объектов индивидуального жилищного строительства не должно препятствовать направлению средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий путем реконструкции иного объекта капитального строительства, предназначенного для постоянного проживания, кроме объекта индивидуального жилищного строительства, при выполнении соответствующих требований и соблюдении необходимых условий.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

П О С Т А Н О В И Л :

1. Признать пункт 2 части 1 статьи 10 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» не соответствующим статьям 7, 19 (части 1 и 2), 38 (часть 1) и 67¹ (часть 4) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой он не предусматривает возможности направить средства (часть средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий путем реконструкции иного объекта капитального строительства, предназначенного для постоянного проживания, кроме объекта индивидуального жилищного строительства, притом что лицом, получившим сертификат на материнский (семейный) капитал, выполнены все требования, предъявляемые к реконструкции таких объектов, а также соблюдены иные – кроме вида объекта и, соответственно, вида разрешенного использования земельного участка – условия направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на такую реконструкцию.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в настоящем Постановлении, – внести в действующее законодательное регулирование необходимые изменения.

3. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении гражданки Дробковой Анастасии Алексеевны на основании пункта 2 части 1 статьи 10 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 56-П