

ВОЗВРАТ СРЕДСТВ МАТЕРИНСКОГО (СЕМЕЙНОГО) КАПИТАЛА В БЮДЖЕТ ПЕНСИОННОГО ФОНДА РОССИИ: ОСНОВАНИЯ, ПОРЯДОК, ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Аннотация. В статье обосновывается необходимость закрепления в Федеральном законе «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» оснований, порядка и правовых последствий возврата средств материнского (семейного) капитала в бюджет Пенсионного фонда РФ после того, как уполномоченным лицом было реализовано право распоряжения ими. Потребность в таком регулировании возникает в случаях признания договора, направленного на улучшение жилищных условий, недействительным, его расторжения и в иных случаях, когда у уполномоченного лица появляется возможность использовать средства материнского (капитала) на цели иные, чем предусмотрены законом. В отсутствие соответствующих норм в законодательстве о социальном обеспечении возврат средств материнского (семейного) капитала в подобных ситуациях обеспечивается применением норм гражданского права с учетом специфики материнского (семейного) капитала как вида социального обеспечения. Вместе с тем потенциал гражданско-правовых норм в регулировании указанных отношений ограничен. Возврат средств материнского капитала в бюджет Пенсионного фонда РФ неизбежно порождает вопрос о возможности повторного распоряжения ими. На основе анализа судебных актов по делам о «восстановлении» права на дополнительные меры государственной поддержки автор приходит к выводу о потребности в законодательном регулировании условий и порядка повторной реализации указанного права. «Восстановление» права на материнский (семейный) капитал должно допускаться только после фактического возврата средств в бюджет. Правовые последствия такого возврата должны быть дифференцированы законодателем в зависимости от того, действовало ли уполномоченное лицо добросовестно при первоначальном распоряжении средствами материнского (семейного) капитала. Недобросовестное использование права на дополнительные меры государственной поддержки должно приниматься во внимание при определении законодателем возможности повторной реализации или установлении дополнительных условий для этого.

Ключевые слова: материнский (семейный) капитал, средства материнского капитала, законодательство о социальном обеспечении, меры государственной поддержки, возврат средств в бюджет, повторное распоряжение, поддержка семей, государственная поддержка, добросовестность.

DOI: 10.17803/1729-5920.2018.140.7.054-071

© Курченко О. С., 2018

* Курченко Олег Сергеевич, кандидат юридических наук, преподаватель Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского
olegpost2001@mail.ru
644065, Россия, г. Омск, ул. 50 лет Профсоюзов, д. 100/1

Прошло уже более 10 лет с даты вступления в силу Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»¹ (далее — Закон № 256-ФЗ). В течение указанного периода Закон подвергался многократным изменениям, часть которых была обусловлена появлением последствий, не охватывавшихся первоначальным замыслом законодателя. Среди такого рода последствий оказались ситуации возврата средств материнского (семейного) капитала (далее — МСК) после реализации лицами, получившими государственные сертификаты на МСК, права распоряжения ими. Однако, несмотря на значительное количество вопросов (определение перечня случаев, когда возврат средств МСК необходим, установление порядка и правовых последствий возврата средств МСК в бюджет Пенсионного фонда России), на законодательном уровне этот блок общественных отношений остается без надлежащего регулирования. В условиях недостаточности правовых норм для регулирования отношений по возврату в отдельных случаях средств МСК поиск решения многочисленных практических вопросов вынужденно осуществляется в процессе правоприменения (прежде всего при осуществлении правосудия по конкретным делам). Выработка предложений по дополнению существующего законодательного регулирования требует теоретического обоснования необходимости такого регулирования и научного анализа складывающихся в правоприменительной практике подходов к восполнению правовых пробелов. Настоящая статья представляет собой попытку решения указанных задач.

ОСНОВАНИЯ ВОЗВРАТА СРЕДСТВ МАТЕРИНСКОГО (СЕМЕЙНОГО) КАПИТАЛА В БЮДЖЕТ ПЕНСИОННОГО ФОНДА РФ

Отсутствие в первоначальном тексте Закона № 256-ФЗ правовых норм, регулирующих отношения по возврату средств МСК, можно было объяснить сжатыми сроками, в которые законопроект готовился и рассматривался Федеральным Собранием РФ. Однако и в последующие годы², несмотря на признание на официальном уровне широкого распространения девиантных форм реализации права распоряжения средствами МСК на улучшение жилищных условий³, указанная часть механизма предоставления дополнительных мер государственной поддержки семьям с детьми так и осталась без необходимого законодательного регулирования.

Отдельные случаи возврата средств МСК получили весьма лаконичную регламентацию на подзаконном уровне. Так, в соответствии с п. 19 Правил направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий, утвержденных постановлением Правительства РФ от 12 декабря 2007 г. № 862⁴ (далее — Правила № 862), на организацию-кредитора (займодавца) возлагается обязанность по возврату в орган Пенсионного фонда РФ (ПФР) в течение пяти банковских дней со дня поступления средств на ее счет разницы между суммой средств МСК, перечисленной органом ПФР в целях исполнения лицом, подавшим заявление о распоряжении средствами МСК, обязательств из кредитного договора (договора займа), и суммой первоначального взноса при получении кредита (займа) или размера остатка основного долга и процентов за пользование кредитом (займом) на момент поступления средств на счет организации-кредитора

¹ Российская газета. 2006. 31 дек.

² Необходимо отметить, что если в первые два года действия Закона № 256-ФЗ возврат средств МСК мог обсуждаться лишь на уровне теоретических гипотез и предложений по совершенствованию законодательства, то после допущения законодателем в качестве антикризисной меры с 1 января 2009 г. (Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 288-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей”» // Российская газета. 2008. 30 дек.) возможности направления средств МСК на исполнение заемных обязательств, имеющих целью улучшение жилищных условий, независимо от времени, истекшего со дня рождения второго, третьего и последующих детей, указанный вопрос достаточно быстро обрел практическое значение.

³ См.: пояснительная записка к проекту Федерального закона № 229645-6 «О внесении изменений в статьи 8 и 10 Федерального закона “О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей”» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ СЗ РФ. 2007. № 51. Ст. 6374.

(займодавца). Применительно к распоряжению средствами МСК на получение ребенком (детьми) образования перечень оснований для возврата средств МСК существенно шире: п. 13 Правил направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на получение образования ребенком (детьми) и осуществление иных связанных с получением образования ребенком (детьми) расходов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2007 г. № 926⁵ (далее — Правила № 926), предусматривает обязанность образовательной организации по возврату денежных средств, перечисленных органом ПФР на счет образовательной организации и не использованных в связи с прекращением получения ребенком (детьми) образовательных услуг либо в случае расторжения договора найма жилого помещения в общежитии и (или) договора между образовательной организацией и лицом, получившим сертификат. Однако в отличие от нормы п. 19 Правил № 862 положения п. 13 Правил № 926 не устанавливают срок, в течение которого обязанность по возврату средств МСК должна быть исполнена образовательной организацией. Таким образом, имеющееся правовое регулирование оснований для возврата перечисленных органом ПФР средств МСК в бюджет ПФР носит в значительной степени фрагментарный характер, поскольку перечень случаев, в которых возникает необходимость подобного шага, не исчерпывается теми, которые получили регламентацию в постановлениях Правительства РФ. Кроме того, положения, предусмотренные п. 13 Правил № 926, могут быть оценены критически по причине их неполноты и подзаконного уровня формального закрепления.

Сама постановка вопроса о необходимости в отдельных случаях возратить перечис-

ленные органом ПФР на основании заявления управомоченного лица средства МСК, как представляется, производна от особенностей установленного законом правового механизма предоставления дополнительных мер государственной поддержки семьям с детьми. Появление в российском социально-обеспечительном законодательстве с принятием Закона № 256-ФЗ нового вида социального предоставления — материнского (семейного) капитала — открыло научную дискуссию о его правовой природе, месте в системе традиционных для отечественного права социальных выплат вообще и социальной защиты граждан, имеющих детей, в частности. Разница в подходах к определению правовой природы материнского (семейного) капитала сводится к его рассмотрению в качестве нового, не имеющего аналогов вида социального обеспечения или квалификации его как разновидности такого известного российскому законодательству виду социальных выплат, как субсидия⁶.

В контексте задач настоящего исследования, однако, представляется значимым не столько определение места материнского (семейного) капитала в системе социального обеспечения, сколько выделение тех его существенных свойств, которые обуславливают необходимость возврата в отдельных случаях уже перечисленных средств МСК и последствий возврата. Специфика материнского (семейного) капитала состоит в первую очередь в предоставляемой лицу, получившему государственный сертификат на МСК, возможности использовать средства только для достижения целей, установленных Законом № 256-ФЗ⁷. Контроль за соблюдением целевого назначения средств МСК в рамках существующего правового механизма должен обеспечиваться посредством осуществляемой органом ПФР на

⁵ Российская газета. 2007. 29 дек.

⁶ См. об этом, например: *Ахмедшина А. Н.* Право на материнский (семейный) капитал в системе мер социального обеспечения // Журнал российского права. 2009. № 1. С. 103 ; *Корсаненкова Ю. Б.* Некоторые проблемы правового регулирования предоставления материнского капитала // Современное состояние законодательства и науки трудового права и права социального обеспечения : материалы 6-й Междунар. науч.-практ. конференции / под ред. К. Н. Гусова. М., 2010. С. 578 ; *Гусева Т. С.* Материнский (семейный) капитал: пути повышения эффективности правового регулирования // Семейное и жилищное право. 2012. № 6. С. 7—8.

⁷ Предоставление лицам, получившим государственные сертификаты на МСК в 2009, 2010, 2015, 2016 гг., права на единовременную выплату за счет средств МСК явилось, по сути, исключением из общего правила, концептуально несовместимым с идеей материнского (семейного) капитала, направленным на решение ситуативных задач и, очевидно, по этой причине закреплявшимся в отдельных федеральных законах.

этапе рассмотрения заявления о распоряжении средствами МСК предварительной оценки соответствия закону избранного заявителем способа реализации предоставленного ему права. Однако отрицание необходимости правовосстановительных мер в случаях выявления использования средств МСК в противоречии с законодательно определенными целями уже после их перечисления органом ПФР привело бы к неизбежному выхолащиванию сущности материнского (семейного) капитала как особого целевого социального предоставления. Вторая отличительная особенность механизма дополнительных мер государственной поддержки присуща таким направлениям их реализации, как улучшение жилищных условий и получение образования ребенком (детьми)⁸. Она выражается в недопустимости по общему правилу получения средств МСК лицом, которому выдан государственный сертификат на МСК. Являясь, по существу, одним из возможных способов обеспечения целевого использования средств МСК, указанная особенность реализуется путем установления законодателем необходимости перечисления средств МСК в подавляющем большинстве случаев контрагенту «владельца» сертификата в гражданско-правовом обязательстве. В результате предоставление дополнительных мер государственной поддержки семьям с детьми оказывается «встроенным» в гражданско-правовые отношения, что в силу своеобразной «обратной связи» не может не влиять на эффективность применения соответствующих социально-обеспечительных норм. Гражданско-правовое регулирование отношений, в рамках которых происходит реализация права на материнский (семейный) капитал по двум основным направлениям, с одной стороны, как следствие принципа свободы договора, открывает перед лицом, получившим государственный сертификат на МСК, дополнительные возможности по выбору контрагента, определению условий сделки, на исполнение обязательств по которой будут направлены средства МСК, и т.п., с другой — создает почву для использо-

вания гражданско-правовых средств в целях, не предусмотренных Законом № 256-ФЗ. Так, уже в 2007 г., т.е. до начала реализации норм о распоряжении средствами МСК, в научной литературе высказывались опасения по поводу возможности недобросовестного использования таких гражданско-правовых инструментов, как расторжение договора и признание сделки недействительной, в целях противоправного «обналичивания» средств МСК и предложения о дополнении законодательства нормами, позволяющими противодействовать такому развитию событий⁹. Как будет показано далее, правоприменительная практика подтвердила обоснованность подобных опасений, но закрепление на законодательном уровне недействительности сделки и расторжения договора, исполнение обязательств по которым осуществлялось с использованием средств МСК, в качестве оснований для возврата указанных средств не состоялось до сих пор. Отметим также, что недействительность или расторжение договора не всегда являются элементом заранее спланированной схемы, направленной на «обналичивание» средств МСК: обстоятельства, влекущие такие последствия, могут и при отсутствии недобросовестности управомоченного лица возникнуть (применительно к расторжению договора) или стать явными для сторон сделки (в случае признания договора недействительным) уже после распоряжения средствами МСК, что не исключает необходимости установления общего последствия недействительности (расторжения) договора — возврата средств МСК в бюджет ПФР.

Оборотоспособность объектов (будь то недвижимое имущество или права требования (например, по договору участия в долевом строительстве)), которые могут быть приобретены лицом, получившим государственный сертификат на МСК, в случае направления средств МСК на улучшение жилищных условий, является еще одним фактором, позволяющим средствам МСК в противоречии с установленным механизмом реализации права на дополнительные меры государственной поддержки

⁸ В связи с этим два других возможных направления распоряжения средствами МСК (формирование накопительной пенсии матери и приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов) в силу специфики правового механизма их реализации остаются за рамками настоящей статьи.

⁹ См.: *Ахмедшина А. Н.* Указ. соч. С. 106 ; *Лунина Е. В.* Комментарий к Федеральному закону «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс», 2007.

оказаться в руках управомоченного лица. Разумеется, возможность отчуждения объекта, приобретенного с использованием средств МСК, законодателем не запрещена, требуется лишь предварительно оформить жилое помещение в общую долевую собственность лица, получившего сертификат, его супруга и детей (ч. 4 ст. 10 Закона № 256-ФЗ).

Одним из способов обеспечения выполнения указанного требования является предоставляемое в орган ПФР нотариально удостоверенное обязательство оформить жилое помещение в соответствии с нормами закона. Отсутствие механизма контроля за выполнением такого обязательства создает условия для беспрепятственного отчуждения жилого помещения и появления у владельца сертификата возможности распорядиться полученными средствами по собственному усмотрению. Возникновение ситуаций такого рода было вполне предсказуемым, поэтому принятие нормативных актов, закрепляющих обязанность предоставления обязательства, должно было сопровождаться установлением мер по контролю за его исполнением и определением последствий продажи жилого помещения без исполнения обязательства (например, в виде возложения на нарушителя обязанности по возврату средств МСК в орган ПФР)¹⁰. Показательно, что в настоящее время наличие данной обязанности в случае продажи жилого помещения, приобретенного с использованием средств МСК лишь с целью его последующего отчуждения, без исполнения нотариально удостоверенного обязательства, в правоприменительной практике выводится из общего смысла норм Закона № 256-ФЗ, с применением положений Гражданского кодекса РФ¹¹ о неосновательном обогащении¹².

Весьма актуальным с практической точки зрения и не имеющим законодательного решения является вопрос о наличии (об отсутствии) оснований для возврата средств МСК, направленных на погашение основного долга и уплату процентов по кредитному договору (договору займа) на приобретение жилого помещения, в случае удовлетворения судом требований кредитора о досрочном возврате всей суммы долга и обращения взыскания на жилое помещение, считающееся обремененным ипотекой в силу закона. Сам по себе факт использования средств МСК для погашения части долга по кредитному договору (договору займа) на приобретение жилого помещения, как представляется, не может служить препятствием для обращения взыскания на такое жилое помещение, в противном случае баланс интересов сторон заемного обязательства был бы существенно и неоправданно нарушен.

При этом подразумеваемый при распоряжении средствами МСК конечный результат (улучшение жилищных условий) оказывается нивелированным, а исполнение предоставленного в орган ПФР обязательства — невозможным. Последствием обращения взыскания на заложенное жилое помещение может стать получение лицом, ранее распорядившимся средствами МСК, денежных средств в размере разницы между ценой, по которой объект был реализован, и общей суммой долга перед кредитором по заемному обязательству (п. 3 ст. 334 ГК РФ). В этой ситуации, как видится, рациональным было бы следующее решение: обязанность по возврату средств МСК возникла бы у лица, реализовавшего право на распоряжение указанными средствами, но лишь в пределах суммы, оставшейся у собственника

¹⁰ Острота описанной проблемы может быть снята (во всяком случае, в будущем) посредством законодательного регулирования обмена информацией между органами ПФР и органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, о жилых помещениях, приобретаемых с использованием средств МСК, и фактах предоставления в орган ПФР нотариально удостоверенных обязательств оформить жилые помещения в соответствии с требованиями закона.

¹¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹² См., например: апелляционное определение Челябинского областного суда от 15 августа 2013 г. по делу № 11-8088/2013; апелляционное определение Пензенского областного суда от 15 октября 2013 г. по делу 33-2521/2013; решение Кировского районного суда г. Омска от 20 февраля 2013 г. // Архив Кировского районного суда г. Омска. Дело № 2-269/2013.

Здесь и далее по тексту статьи, если не указано иное, используются тексты судебных актов, размещенные в СПС «КонсультантПлюс».

жилого помещения после его продажи и погашения долга перед кредитором¹³.

Многообразие возможных по действующему правовому регулированию способов улучшения жилищных условий позволяет предположить наличие и иных случаев, когда перечисленные по заявлению управомоченного лица средства МСК подлежали бы возврату в орган ПФР: это и установление факта использования средств МСК, предоставленных на строительство индивидуального жилого дома, не по целевому назначению (ч. 1.1 ст. 10 Закона № 256-ФЗ), и различного рода схемы «обналичивания» материнского (семейного) капитала, и др.

Приведенные примеры дают возможность индуктивным путем сформулировать основания для возврата средств материнского (семейного) капитала:

- 1) элиминация конечного результата, для достижения которого предоставляются дополнительные меры государственной поддержки (утрата или невозможность приобретения права собственности на жилое помещение; прерывание процесса оказания образовательных и иных связанных с этим услуг), произошедшая после распоряжения средствами материнского (семейного) капитала;
- 2) как следствие, возникновение неосновательного обогащения у лица, получившего сертификат, или иного лица и возможности использовать средства материнского (семейного) капитала полностью или частично на цели, не предусмотренные законом.

Таким образом, правовой механизм предоставления дополнительных мер государственной поддержки семьям с детьми нуждается в дополнении нормами, предусматривающими основания для возврата средств материнского (семейного) капитала в орган ПФР. Отсутствие таких норм свидетельствует о неполноте данного правового механизма и негативно сказывается на эффективности правового регулирования указанных отношений.

ПОРЯДОК ВОЗВРАТА СРЕДСТВ МАТЕРИНСКОГО (СЕМЕЙНОГО) КАПИТАЛА

Попытки преодоления недостаточности законодательного регулирования с помощью толкования гражданско-правовых и социально-обеспечительных норм предпринимаются судебными органами. Показательным в этом плане может считаться определение Верховного Суда РФ от 24 сентября 2013 г. № 82-КГ13-4 (далее — Определение № 82-КГ13-4), включенное впоследствии в Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 2013 года¹⁴. Рассматривая спор о признании недействительным договора купли-продажи жилого помещения, уплата цены по которому производилась покупателем за счет средств МСК, Верховный Суд РФ пришел к выводу, что «при применении последствий недействительности сделки купли-продажи жилого помещения средства материнского капитала должны быть возвращены в Управление Пенсионного фонда, а не взысканы в пользу покупателя». Указанный вывод был сделан Судом на основе толкования положения п. 2 ст. 167 ГК РФ, которое, по мнению Судебной коллегии, подразумевает, что «последствием недействительности сделки является возврат полученного по сделке *тому лицу, от которого оно получено* (курсив мой. — О. К.), если иные последствия недействительности сделки не предусмотрены законом», во взаимосвязи с нормами Закона № 256-ФЗ о целевом назначении средств МСК.

Безусловно, предложенный в анализируемом судебном акте подход к интерпретации п. 2 ст. 167 ГК РФ выходит за рамки его буквального смысла, который предполагает обязанность *каждой из сторон* сделки вернуть *другой* все полученное по сделке, что, по всей видимости, и явилось причиной интереса к указанному Определению № 82-КГ13-4, прежде всего со стороны представителей науки гражданского права и практикующих специалистов¹⁵. В то же время последствия применения нормы в ее буквальном истолковании

¹³ Необходимо отметить, что реализация предложенного варианта возможна при наличии у органа ПФР информации о продаже предмета залога и цене сделки.

¹⁴ См.: определение Верховного Суда РФ от 24 сентября 2013 г. № 82-КГ13-4 ; Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 2013 г., утв. Президиумом Верховного Суда РФ 5 февраля 2014 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 5.

¹⁵ См., например: Рыбалов А. Реституция материнского капитала по версии Верховного Суда // URL: http://zakon.ru/discussion/2014/2/7/restituciya_materinskogo_kapitala_po_versii_verhovnogo_suda (дата обращения: 24.02.2017).

к отношениям, осложненным использованием при оплате жилого помещения средств МСК, вполне очевидны и вряд ли желательны: денежные средства должны быть возвращены продавцом покупателю жилого помещения, что, в свою очередь, с учетом особенностей механизма предоставления дополнительных мер государственной поддержки повлечет неосновательное обогащение последнего и необходимость взыскания средств МСК в рамках отдельного гражданского дела.

Необходимо отметить, что гражданско-правовая конструкция обязательства из неосновательного обогащения допускает возможность предъявления (непредъявления) соответствующего требования по усмотрению потерпевшего (п. 2 ст. 1 ГК РФ), в роли которого выступает соответствующий орган ПФР — от своего имени, но в интересах государства. К этому следует добавить, что полномочия органов ПФР по взысканию средств МСК в подобных случаях, обязывающие их обладателей к совершению соответствующих действий, формально не закреплены.

Примеры использования такого похода и его последствия в виде исков органов прокуратуры о взыскании средств МСК с лица, выступавшего покупателем по признанной впоследствии недействительной сделке, встречались в судебной практике до появления анализируемой правовой позиции Верховного Суда РФ¹⁶. Таким образом, предложенный Судебной коллегией вариант толкования положений Гражданского кодекса РФ в их взаимосвязи с нормами Закона № 256-ФЗ, как представляется, можно рассматривать скорее как вынужденную меру, единственную *de lege lata* возможность обеспечить безусловный возврат средств материнского (семейного) капитала с наименьшими временными и организационными затратами.

Не умаляя значения Определения № 82-КГ13-4 для функционирования правового механизма предоставления дополнительных мер государственной поддержки семьям с детьми, нельзя не признать, что сформулированная в нем правовая позиция не способна в полной

мере компенсировать отсутствие специального законодательного регулирования. В частности, остается открытым вопрос о том, как данная правовая позиция соотносится с тем, что применение последствий недействительной сделки является субъективным правом стороны сделки, реализуемым ею своей волей и в своем интересе. Другими словами, должен ли возврат средств МСК в бюджет ПФР, который по смыслу Определения № 82-КГ13-4 может рассматриваться в качестве последствия недействительности сделки¹⁷, осуществляться независимо от воли ее сторон и предъявления соответствующего требования, или указанные последствия должны подчиняться общим правилам о недействительности сделок (ст. 166, 167 ГК РФ)? Лаконичность описательной (отсутствие сведений об основании недействительности сделки, о требованиях истца в части последствий признания сделки недействительной) и мотивировочной частей Определения № 82-КГ13-4 не позволяет дать однозначный ответ.

Имеются сомнения и по поводу возможности распространения правовой позиции, сформулированной в Определении № 82-КГ13-4, на случаи признания недействительными договоров купли-продажи жилых помещений, приобретенных покупателем полностью или частично за счет заемных средств, если погашение долга и уплата процентов по договору займа (кредитному договору) были произведены за счет средств материнского (семейного) капитала. Возврат средств МСК в бюджет ПФР на основании п. 2 ст. 167 ГК РФ в истолковании, предложенном в Определении № 82-КГ13-4 («последствием недействительности сделки является возврат полученного по сделке тому лицу, от которого оно получено...»), в данной ситуации оказывается затруднительным по той причине, что полученные продавцом жилого помещения денежные средства с правовой (но не с экономической) точки зрения предоставлены не органом ПФР, а займодавцем (кредитором) по договору займа (кредитному договору). Вместе с тем последствия буквального толкования анализируемой нормы при-

¹⁶ См., например: кассационное определение Томского областного суда от 7 февраля 2012 г. по делу № 33-346/2012; апелляционное определение Омского областного суда от 14 августа 2013 г. по делу № 33-5178/2013 // Архив Азовского районного суда Омской области. Дело № 2-358/2013.

¹⁷ Заметим, что использованная Судебной коллегией формулировка («при применении последствий недействительности сделки купли-продажи жилого помещения средства материнского капитала должны быть возвращены в Управление Пенсионного фонда») создает почву для двусмысленного ее понимания.

менительно к подобным случаям оказываются аналогичными описанным выше, что, очевидно, позволяет судам распространить на них обозначенный в Определении № 82-КГ13-4 подход¹⁸. Стоит, однако, учитывать, что сумма, уплаченная продавцу покупателем за счет заемных средств, и сумма, перечисленная органом ПФР займодавцу на основании заявления покупателя о распоряжении средствами МСК, могут различаться (прежде всего потому, что пользование заемными средствами, как правило, является платным), а значит, возврату в результате признания недействительным договора купли-продажи будет подлежать только та часть средств МСК, которая была получена продавцом.

Наконец, в закреплённую в Гражданском кодексе РФ конструкцию реституции как последствия недействительной сделки, даже с учетом нового смысла, выявленного в Определении № 82-КГ13-4, не укладываются ситуации, когда в ходе рассмотрения спора о признании договора купли-продажи жилого помещения недействительным суд устанавливает, что средства МСК фактически оказались в распоряжении не продавца жилого помещения, а иного лица (например, покупателя по договору купли-продажи жилого помещения¹⁹, займодавца по договору займа на приобретение жилья²⁰). Путаница подобного рода вызвана разнообразием схем по «обналичиванию» материнского (семейного) капитала, вовлеченностью в них большого количества действующих лиц и непредсказуемостью отношений между ними, что, впрочем, не должно влиять на правильность правовой оценки ситуации. В приведенных примерах для выводов о взыскании средств МСК с указанных лиц крайне сложно найти точку опоры в конкретных нормах Гражданского кодекса РФ, заключения выводятся скорее из общего правила о невозможности получения МСК наличными деньгами, а также из представлений судов о справедливости и из принципа процессуальной экономии.

Предпринятый нами анализ положений Гражданского кодекса РФ о последствиях недействительности сделок применительно к договорам, осложненным использованием материнского (семейного) капитала, и практики их применения судами призван продемонстрировать ограниченность потенциала гражданско-правовых средств для регулирования отношений по возврату средств МСК. Представляется, что норме о необходимости возврата средств МСК в случае признания сделки с их использованием недействительной должно быть найдено место в Законе № 256-ФЗ, который устанавливал бы специальные последствия недействительности таких сделок, что в большей степени соответствовало бы положениям п. 2 ст. 167 ГК РФ и служило бы повышению эффективности правового регулирования указанных отношений.

Справедливость утверждения о недостаточности инструментария, которым располагает гражданское законодательство, для регулирования отношений по возврату средств МСК, не менее убедительно может быть проиллюстрирована при обращении к комплексу вопросов, связанных с расторжением договора, оплата по которому производилась с использованием средств материнского (семейного) капитала.

Нормативное регулирование отношений по возврату средств МСК, направленных на получение образования ребенком (детьми) (п. 13 Правил № 926) основано на закреплённом в гражданском законодательстве (абз. 1 п. 4 ст. 453 ГК РФ) общем правиле о перспективном эффекте расторжения договора: возврату в орган ПФР подлежит лишь та часть средств МСК, перечисленных на счет образовательной организации, которая осталась неиспользованной в связи с расторжением договора. Не подвергая сомнению соответствие такого подхода существу возникающих при получении образования отношений, отметим лишь целесообразность регулирования указанного вопроса на уровне законодательного акта.

¹⁸ Доступные для ознакомления примеры использования такого подхода судами крайне немногочисленны. См., например: постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 9 июля 2014 г. по делу № А12-16920/2013; апелляционное определение Омского областного суда от 27 апреля 2016 г. по делу № 33-3433/2016 // Архив Оконешниковского районного суда Омской области. Дело № 2-2/2016 (2-599/2015).

¹⁹ См.: апелляционное определение Орловского областного суда от 30 июля 2013 г. по делу № 33-1600/2013.

²⁰ См.: апелляционное определение Омского областного суда от 17 июня 2015 г. по делу № 33-3678/2015 // Архив Таврического районного суда Омской области. Дело № 2-4/2015.

На иных началах должно строиться правовое регулирование отношений по возврату средств МСК, если речь идет о расторжении договора, имеющего целью улучшение жилищных условий. В исключение из общего правила действующее гражданское законодательство (абз. 2 п. 4 ст. 453 ГК РФ) допускает в случае нарушения принципа эквивалентности обмена возможность возврата одной или обеими сторонами того, что было получено во исполнение обязательства до его расторжения. По справедливому утверждению А. Г. Карапетова, несмотря на различие подходов к определению правовой природы требования о возврате полученного по расторгнутому договору, по российскому законодательству в силу ст. 1103 ГК РФ к нему применяются правила о возврате неосновательного обогащения²¹. Применительно к договору, заключаемому владельцем сертификата с целью улучшения жилищных условий, это означает, что в случае его расторжения денежные средства подлежат возврату указанному лицу как стороне договора. При этом правовой механизм возврата средств материнского (семейного) капитала в подобных ситуациях отличается особенностями в зависимости от способа расторжения договора (в судебном порядке или по соглашению сторон).

Один из основных вопросов при предъявлении стороной договора, оплата по которому производилась с использованием средств МСК, иска о его расторжении, состоит в том, можно ли в рамках действующего правового регулирования обеспечить возврат средств МСК в орган ПФР, не иницилируя новый судебный процесс? Основание для возврата средств МСК в данном случае возникает только после вступления в законную силу решения суда о расторжении договора. С учетом отсутствия в гражданском законодательстве специальных норм, устанавливающих особенности реститу-

ции при расторжении договора, и необходимости предъявления органом ПФР отдельного иска о взыскании средств МСК ответ на поставленный вопрос должен быть отрицательным. В судебной практике тем не менее можно встретить судебные акты, которыми, наряду с удовлетворением требования о расторжении договора, разрешается вопрос о взыскании с одной из сторон договора в пользу органа ПФР средств МСК, полученных ею в качестве оплаты цены договора²². Важно отметить, что исковое требование о расторжении договора по таким делам, как правило, предъявляется продавцом жилого помещения в связи с неисполнением покупателем обязанности по уплате той части цены недвижимости, которая должна была быть уплачена им за счет собственных средств, и нередко признается ответчиком (покупателем). Решение же взыскать средства МСК в пользу органа ПФР, а не в пользу покупателя в подобных случаях, как правило, не обжалуется лицами, участвующими в деле, что объясняется, видимо, его соответствием в указанной части интересам каждого из участников процесса: лицо, распорядившееся средствами МСК (покупатель), в случае расторжения договора заинтересовано в возврате указанных средств в орган ПФР, продавец, получивший желаемое (признание за ним права собственности на жилое помещение), не возражает против взыскания с него полученных денежных средств, пусть и в пользу органа ПФР, а последний освобождается от необходимости несения дополнительных временных, организационных и материальных затрат, связанных с взысканием средств МСК в отдельном судебном процессе. Остается только сожалеть, что возврат средств МСК как следствие расторжения договора, направленного на улучшение жилищных условий, не получил закрепления в Законе № 256-ФЗ.

²¹ См.: Карапетов А. Г. Расторжение нарушенного договора в российском и зарубежном праве. М.: Статут, 2007.

Указанное положение применительно к интересующим нас в контексте обсуждаемых вопросов договорам купли-продажи недвижимости получило закрепление в п. 65 совместного постановления Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и иных вещных прав» (Российская газета. 2010. 21 мая), а впоследствии в виде общей нормы было включено в п. 4 ст. 453 ГК РФ.

²² См., например: решение Москаленского районного суда Омской области от 15 августа 2011 г. // Архив Москаленского районного суда Омской области. Дело № 2-486/2011; решение Любинского районного суда Омской области от 13 августа 2012 г. // Архив Любинского районного суда Омской области. Дело № 2-514/2012.

Еще большее количество вопросов — как теоретического, так и прикладного характера — возникает при расторжении договора, направленного на улучшение жилищных условий, по соглашению сторон. Так, если по условиям соглашения о расторжении договора денежные средства подлежат возвращению лицу, получившему сертификат на МСК, каким образом о факте заключения соглашения должен узнать орган ПФР?²³ В случае же, когда стороны договора, не желая отступать от смысла положений Закона № 256-ФЗ, включают в соглашение условие об обязанности получателя средств МСК вернуть их в орган ПФР, могут возникнуть затруднения иного свойства. Вправе ли орган ПФР принять денежные средства от лица, которому они были перечислены, и отразить соответствующую информацию в федеральном регистре? Может ли лицо, распорядившееся средствами МСК, в судебном порядке требовать исполнения вытекающей из соглашения обязанности по возврату средств МСК в орган ПФР? Несмотря на то что судебной практике в сфере социального обеспечения известны примеры, когда за гражданином признается право предъявления такого рода косвенных исков²⁴, едва ли такую конструкцию можно признать удачной и достойной тиражирования: собственником средств материнского (семейного) капитала выступает Российская Федерация, поэтому право требовать взыскания средств МСК в случаях, когда возникает опасность их использования не по целевому назначению, должно быть предоставлено уполномоченному государством субъекту. В качестве общего вывода следует отметить, что дополнение Закона № 256-ФЗ нормой о судьбе средств МСК в случае расторжения договора избавило бы от необходимости поиска теоретически обоснованных и практически реализуемых ответов на многие из поставленных вопросов.

Во всех иных (помимо расторжения договора и признания его недействительным) си-

туациях, когда конечная, заложенная в Закон цель предоставления дополнительных мер государственной поддержки (улучшение жилищных условий семьи) не достигается и появляется возможность использования средств МСК в противоречии с их назначением, возврат указанных средств в бюджет ПФР по действующему законодательству обеспечивается на основе имеющих универсальное значение норм Гражданского кодекса РФ об обязательствах из неосновательного обогащения, а в отдельных случаях (например, при хищении средств МСК) — и норм об обязательствах вследствие возмещения вреда.

ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ВОЗВРАТА СРЕДСТВ МАТЕРИНСКОГО (СЕМЕЙНОГО) КАПИТАЛА

Обсуждение проблематики, связанной с возвратом средств материнского (семейного) капитала, при использовании которых установлены законом цели государственной поддержки семей с детьми не были достигнуты, предполагает также постановку вопроса о правовых последствиях такого возврата. Могут ли средства МСК, возвращенные в бюджет ПФР, быть повторно использованы лицом, реализовавшим свое право распоряжения средствами МСК? Поскольку, как было отмечено ранее, нормами Закона № 256-ФЗ механизм возврата средств МСК не предусмотрен вовсе, его последствия также не установлены. Более того, распоряжение средствами МСК в полном объеме рассматривается законодателем в качестве основания для прекращения права на дополнительные меры государственной поддержки (ч. 7 ст. 7 Закона № 256-ФЗ).

Отсутствие законодательного регулирования породило противоположные подходы к решению данного вопроса в правоприменительной деятельности органов ПФР и судебной практике. Уже в судебных актах по спорам

²³ Сформулированное в научной литературе предложение о законодательном закреплении за органами ПФР и органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, полномочий по информационному обмену (см.: Ахмедшина А. Н. Указ. соч. С. 106) реализовано не было, поэтому в отдельных субъектах РФ предприняты попытки восполнить этот пробел путем заключения межведомственных соглашений о сотрудничестве в указанной сфере.

²⁴ Речь идет о допускаемой Верховным Судом РФ возможности предъявления застрахованным лицом исковых требований о взыскании со страхователя задолженности по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование (см.: постановление Пленума Верховного суда РФ от 11 декабря 2012 г. № 30 «О практике рассмотрения судами дел, связанных с реализацией прав граждан на трудовые пенсии». П. 6 // Российская газета. 2012. 21 дек.).

о взыскании средств материнского (семейного) капитала, использованных в противоречии с их целевым назначением, можно встретить суждение о том, что возврат средств МСК в бюджет Пенсионного фонда РФ не лишает лицо, ранее распорядившееся средствами МСК, возможности использовать возвращенные средства повторно в порядке и на цели, установленные законом²⁵. Идея о возможности повторного распоряжения средствами МСК после их возврата, не получившая, однако, обоснования в судебных актах, предсказуемо не была поддержана органами ПФР, рассматривавшими заявления лиц, ранее использовавших свое право на дополнительные меры государственной поддержки, о повторном распоряжении средствами МСК. Отказы в удовлетворении таких заявлений обосновывались тем, что использование средств МСК в полном объеме влечет прекращение права на дополнительные меры государственной поддержки²⁶, а возможность «повторного» (после возврата ранее направленных средств) распоряжения средствами МСК законодательством не предусмотрена. Это послужило основанием для появления и распространения новой категории исков, предметом которых стало требование истцов о «восстановлении» («возобновлении») пра-

ва на дополнительные меры государственной поддержки после их возврата в бюджет ПФР. Удовлетворяя в подавляющем большинстве случаев подобные исковые требования, суды по-разному подходят к обоснованию итогового вывода²⁷. В ряду аргументов, используемых судебными органами по отдельности или в различных сочетаниях, можно выделить следующие:

- отсутствие в законе норм, запрещающих подобные последствия («возврат этих средств в федеральный бюджет на счет ответчика не исключает их использование истцом по предусмотренным Федеральным законом направлениям в будущем»);
- ссылка на п. 51 Регламента организации работы с делами лиц, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки, утвержденного Правлением ПФР и предусматривающего среди оснований для «восстановления ранее закрытого дела» лица, имеющего право на дополнительные меры государственной поддержки, возврат ранее направленных средств (части средств) МСК и получение органом ПФР решения суда о восстановлении права на дополнительные меры государственной поддержки²⁸;

²⁵ См., например: апелляционное определение Владимирского областного суда от 14 августа 2012 г. по делу № 33-2284/2012; апелляционное определение Челябинского областного суда от 19 сентября 2013 г. по делу № 11-9264/2013.

²⁶ Буквальное прочтение нормы, содержащейся в ч. 7 ст. 7 Закона № 256-ФЗ, в контексте рассматриваемого вопроса может привести к выводу о том, что если при первоначальном распоряжении средства МСК были использованы управомоченным лицом не полностью и в федеральном регистре имеется информация об оставшейся, пусть даже символической, сумме средств МСК, то решение вопроса о возможности «повторного» распоряжения средствами МСК после их возврата должно быть иным, поскольку право на дополнительные меры государственной поддержки не прекратилось. Представляется все же, что с учетом делимости объекта права на дополнительные меры государственной поддержки и возможности возврата перечисленных средств независимо от того, идет ли речь обо всей сумме МСК или только о ее части, подобная дифференциация лишена рациональных оснований.

²⁷ См., например: апелляционное определение Свердловского областного суда от 5 февраля 2014 г. по делу № 33-1724/2014; апелляционное определение Владимирского областного суда от 29 июля 2014 г. по делу № 33-2681/2014; апелляционное определение Омского областного суда от 6 августа 2014 г. по делу № 33-5019/2014 // Архив Советского районного суда г. Омска. Дело № 2-1493/14; апелляционное определение Верховного суда Карачаево-Черкесской республики от 12 ноября 2014 г. по делу № 33-1809/2014; апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 19 мая 2015 г. по делу № 33-8092/2015; апелляционное определение Тамбовского областного суда от 13 апреля 2016 г. по делу № 33-1138/2016.

²⁸ См.: Регламент организации работы с делами лиц, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки / утв. Распоряжением Правления ПФР от 12 марта 2014 № 94р // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Примечательно, что указанный регламент, являющийся внутренним для системы органов Пенсионного фонда РФ документом и призванный регулировать вопросы организационно-технического характера (под «восстановлением дела» исходя из положения пункта 52 Регламента понима-

- возможность применения по аналогии положений п. 19 Правил № 862, предусматривающих, помимо прочего, полномочия органов ПФР по внесению сведений о возвращенном остатке средств МСК в информацию о лице, содержащуюся в федеральном регистре лиц, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки²⁹;
- возврат средств МСК в бюджет ПФР свидетельствует о том, что цели предоставления дополнительных мер государственной поддержки (в данном случае — улучшение жилищных условий) достигнуты не были, а соответствующее субъективное право лица, получившего государственный сертификат на МСК, не может считаться прекращенным, поскольку фактически реализовано не было.

Последний из перечисленных аргументов наиболее часто встречается в судебных постановлении и получил отражение в тематическом Обзоре судебной практики, подготовленном Верховным Судом РФ³⁰. Появление специализированного обзора судебной практики по спорам, связанным с применением Закона № 256-ФЗ, следует приветствовать, а формулирование Верховным Судом РФ правовой позиции по вопросу о правовых последствиях возврата средств МСК в бюджет ПФР, очевидно, является подтверждением того, что проблема получила достаточное распространение

в судебной практике и требует единообразного разрешения.

Вместе с тем избранный способ обоснования правовой позиции, как представляется, не лишен недостатков. Прежде всего вызывает сомнения определение момента, с которого право на дополнительные меры государственной поддержки считается реализованным: поскольку оценка соответствия избранного лицом варианта использования средств МСК производится органом ПФР при рассмотрении заявления лица о распоряжении средствами МСК и является основой для решения об удовлетворении указанного заявления, право на дополнительные меры государственной поддержки должно считаться реализованным полностью или в части с момента перечисления органом ПФР денежных средств лицу, указанному в заявлении о распоряжении средствами МСК. При таком подходе утверждение о том, что право на дополнительные меры государственной поддержки в случае возврата денежных средств в бюджет ПФР реализовано не было, по сути, представляет собой фикцию, введенную в правовое регулирование органом судебной власти. Наконец, остается неразрешенным логическое противоречие, заложенное в аргументацию итогового вывода: если соответствующее субъективное право не считается прекращенным в связи с тем, что фактически не было реализовано, почему это является основани-

ется изъятие дела из архива недействующих дел), используется судами для восполнения отсутствующих в Законе правовых норм.

²⁹ Интересно, что применительно к такому направлению распоряжения средствами МСК, как получение образования ребенком (детьми) соответствующий подзаконный нормативный акт (Правила № 926) аналогичной нормы о необходимости внесения в федеральный регистр сведений о возвращенных средствах МСК не содержит, что при формальном подходе к применению норм о праве на дополнительные меры государственной поддержки способно привести к отказу органа ПФР в удовлетворении заявления о распоряжении средствами МСК, возвращенными образовательной организацией в орган ПФР в связи с отчислением ребенка, и необходимости «восстановления» права судом (см., например, решение Ленинского районного суда г. Омска от 4 февраля 2015 г. // Архив Ленинского районного суда г. Омска. Дело № 2-480/2015). Это обстоятельство, возможно, явилось одной из причин издания Правлением ПФР распоряжения от 6 февраля 2015 г. № 47р «Об организации учета в федеральном регистре лиц, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки, возвращенных средств материнского (семейного) капитала» (текст распоряжения доступен в СПС «КонсультантПлюс»), предписывающего территориальным органам ПФР выносить формально не предусмотренные Законом № 256-ФЗ решения об учете возвращенных средств МСК в случаях возврата указанных средств по основаниям, предусмотренным пунктом 19 Правил № 862 и пунктом 13 Правил № 926, а также в связи с исполнением судебного решения о взыскании указанных средств.

³⁰ См.: пункт 9 Обзора судебной практики по делам, связанным с реализацией права на материнский (семейный) капитал / утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22 июня 2016 г. // Нотариальный вестник. 2016. № 9 (далее также — Обзор).

ем для удовлетворения исковых требований о его «восстановлении»?

К сожалению, применительно к обсуждаемой проблематике Верховный Суд РФ при подготовке Обзора ограничился лишь формулированием правовой позиции о принципиальной возможности повторного распоряжения средствами МСК в случае их возврата в бюджет ПФР, а целый ряд вопросов, из нее вытекающих, остался за рамками Обзора. Эти вопросы требуют осмысления и нахождения оптимальных решений *de lege ferenda*, а в их отсутствие — в правоприменительной практике. К их числу можно отнести, в частности, следующие: с какого момента у лица, ранее распорядившегося средствами МСК, возникает право повторного распоряжения, если денежные средства возвращаются частями с большими перерывами во времени? Возможны ли ситуации, когда «восстановление» права на дополнительные меры государственной поддержки будет осуществлено без фактического возврата денежных средств (судебное решение о взыскании средств в бюджет ПФР вступило в законную силу, но по каким-либо причинам не исполнено)? И если с обоснованием ответа на первый вопрос серьезных затруднений с учетом отмеченной делимости объекта права на материнский (семейный) капитал, по всей видимости, возникать не должно, то ответ на второй выглядит не столь однозначным³¹. Постановка второго вопроса вызвана тем обстоятельством, что обязанность по возврату перечисленных органом ПФР средств МСК может быть возложена судом в зависимости от обстоятельств конкретного дела как на лицо, распорядившееся средствами МСК (применительно к этому варианту «увязывание» возможности повторно распорядиться средствами МСК с фактом возврата де-

нежных средств видится вполне оправданным), так и на другое лицо. В последнем случае возможность «восстановления» права на дополнительные меры государственной поддержки ставится в зависимость от обстоятельств, находящихся вне сферы контроля лица, получившего государственный сертификат, даже в ситуациях, когда добросовестность лица при «первичном» распоряжении средствами МСК не подвергается сомнению. Так, фактический возврат средств МСК на основании состоявшегося судебного акта о взыскании указанных средств может быть блокирован банкротством контрагента (например, застройщика по договору участия в долевом строительстве), смертью должника — продавца по договору купли-продажи жилого помещения, окончанием исполнительного производства в связи с отсутствием у должника имущества, на которое может быть обращено взыскание, и т.п.

В процессе поиска решения может возникнуть соблазн прибегнуть к имеющимся в отечественной правовой системе примерам, когда возможность реализации права, основанного на поступлении денежных средств в бюджет, допускается и при отсутствии такового. Имеется в виду возможность реализации права на получение страхового обеспечения по обязательному пенсионному страхованию исходя из начисленных, но фактически не уплаченных страхователем страховых взносов³². Однако, несмотря на отдельные, внешние черты сходства (зависимость реализации права от действий третьих лиц, несовершенство правового механизма исполнения судебных актов и др.³³), решение проблем реализации права на дополнительные меры государственной поддержки и права на страховое обеспечение по обязательному пенсионному страхованию, разуме-

³¹ Противоположные подходы к его решению встречаются и в судебной практике. См., например: апелляционное определение Новосибирского областного суда от 2 июня 2016 г. по делу № 33-5241/2016, отмененное впоследствии постановлением президиума Новосибирского областного суда от 11 ноября 2016 г. № 4-Г-103.

³² См.: постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 2007 г. № 9-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 и пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и абзаца третьего пункта 7 Правил учета страховых взносов, включаемых в расчетный пенсионный капитал, в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Учалинского районного суда Республики Башкортостан и жалобами граждан А. В. Докукина, А. С. Муратова и Т. В. Шестаковой // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 4.

³³ Подробнее о возможных мотивах, в силу которых риск непоступления денежных средств (страховых взносов) в бюджет Пенсионного фонда РФ был возложен на государство, см.: Курченко О. С. Субсидиарная ответственность государства в обязательном пенсионном страховании // Известия вузов. Правоведение. 2010. № 2. С. 86.

ется, не может быть одинаковым. Экстраполяция правовой позиции Конституционного Суда РФ на отношения, связанные с реализацией права на материнский (семейный) капитал, невозможна в первую очередь по причине очевидных существенных различий в правовой природе названных субъективных прав: право на дополнительные меры государственной поддержки в связи с рождением детей, в отличие от права на пенсионное обеспечение, не является конституционным, введение и установление условий предоставления таких мер государственной поддержки — прерогатива законодателя³⁴, источником их финансирования выступают средства федерального бюджета и др. Кроме того, убедительные правовые основания возложения на государство, предоставляющее такие дополнительные меры поддержки, риска фактического неисполнения решения суда, как представляется, отсутствуют: механизм реализации права на материнский (семейный) капитал, как было показано выше применительно к двум основным направлениям его использования, встроен в гражданско-правовые обязательства, сопряженные с возникновением дополнительных рисков, которые связаны с выбором контрагента в обязательстве, оценкой возможности исполнения им своих обязательств и т.п. и которые по своему характеру находятся в исключительной сфере ответственности лица, выбирающего тот или иной вариант распоряжения средствами МСК.

Допущенная выше оговорка о добросовестности лица при «первичном» распоряжении средствами МСК сделана с целью обозначить еще один аспект «восстановления» права на дополнительные меры государственной поддержки. На фоне молчания законодателя по вопросам об основаниях и о порядке возврата средств МСК, о возможности «восстановления» права на дополнительные меры государственной поддержки суды — если делать выводы на основании доступных для ознакомления судебных актов — удовлетворяют иски о восстановлении (возобновлении) соответствующего права независимо от того, что послужило основа-

нием для возврата перечисленных органом ПФР средств МСК. В ряде судебных постановлений из описания обстоятельств возврата средств МСК усматриваются очевидные нарушения, допущенные владельцем сертификата при первоначальном распоряжении: использование средств МСК не по целевому назначению в результате расторжения договора, в счет исполнения обязательств по которому были перечислены средства МСК, направление средств МСК на приобретение фактически отсутствовавшего на момент заключения сделки жилого помещения, отчуждение жилого помещения, приобретенного с использованием средств МСК, без исполнения обязательства, и т.д.

В рамках действующего регулирования реализации права на материнский (семейный) капитал добросовестность управомоченного лица не имеет самостоятельного значения. Должна ли правовая система оставаться индифферентной к этому аспекту правореализации и ограничиваться только правовосстановительной санкцией в виде возложения обязанности по возврату средств МСК, использованных не по назначению? В ходе совершенствования правового механизма предоставления дополнительных мер государственной поддержки в части допущения возможности повторного (после возврата средств в бюджет ПФР) распоряжения средствами МСК добросовестность управомоченного лица при первоначальной реализации права могла бы стать критерием дифференциации правового регулирования данной группы общественных отношений. При таком подходе «восстановление» права на материнский (семейный) капитал признавалось бы возможным при отсутствии недобросовестности управомоченного лица, а диапазон санкций, которые могли бы использоваться законодателем по отношению к лицам, умышленно отступившим от требований закона при реализации субъективного права, достаточно широк: от исключения возможности «восстановления» права в принципе до разного рода ограничений при повторном распоряжении средствами МСК³⁵.

Частным случаем проблемы недобросовестности при реализации права на дополнитель-

³⁴ См. об этом, например: определение Конституционного Суда РФ от 3 марта 2015 г. № 431-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Горбачевой Натальи Борисовны на нарушение ее конституционных прав пунктом 3 части 1.3 статьи 10 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» и абзацем четвертым пункта 10 (4) Правил направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий.

³⁵ В ряду таких потенциально допустимых правоограничений можно назвать установление необходимости согласовывать избранный вариант реализации права с органом опеки и попечительства по анало-

ные меры государственной поддержки и оценки возможности его «восстановления» может считаться хищение средств МСК при распоряжении ими, квалифицируемое как мошенничество. Как показывает судебно-следственная практика, вариативность способов хищения средств МСК, к сожалению, весьма велика³⁶. В контексте рассматриваемой проблематики случаи мошенничества с использованием средств МСК можно разделить на две группы: 1) совершаемые лицом, получившим государственный сертификат на МСК³⁷; 2) совершаемые иными лицами. В первом случае хищение представляет собой пример явной недобросовестности лица, допущенной при первоначальном распоряжении средствами МСК, что должно влечь наступление последствий, предложенных выше. Применительно ко второй группе хищений ситуация выглядит гораздо более сложной. Все большее распространение получают случаи уголовного преследования с вынесением обвинительных приговоров в отношении руководителей и работников организаций, предоставляющих заемные средства для приобретения жилья, риелторов и т.д. По таким делам, зачастую состоящим из нескольких десятков эпизодов «обналичивания» материнского (семейного) капитала, похищенного указанными лицами, по каждому эпизоду признается вся сумма средств МСК, перечисленная на счет организации-займодавца, несмотря на то что часть средств была передана лицу, получившему государственный сертификат на МСК. В результате владельцы сертификатов в уголовном судопроизводстве выступают в качестве свидетелей, а суммы средств материнского (семейного) капитала в виде ущерба взыскиваются с организаторов преступных схем.

Обсуждение вопросов уголовно-правовой квалификации хищений средств МСК не входит

в число задач настоящей статьи. Более того, ни юридической науке, ни судебно-следственной практике пока не удалось выработать единые подходы к определению субъекта преступления, предусмотренного ст. 159.2 Уголовного кодекса РФ, если объектом посягательства являются отношения по предоставлению материнского (семейного) капитала, к уголовно-правовой оценке роли владельца сертификата в реализации схемы по «обналичиванию» средств МСК и т.д. Несмотря на это, особого внимания заслуживают вопросы, связанные с вынесением судом решения о взыскании средств МСК с организаторов преступных схем. Могут ли лица, получившие государственные сертификаты на МСК и принявшие участие в противоправной схеме по «обналичиванию» средств МСК, повторно распорядиться средствами МСК, если решение о взыскании будет исполнено? Даже учитывая различия в степени возможного участия лиц, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки, в таких преступных схемах, нельзя не согласиться с высказанным в литературе мнением о том, что совершение хищения средств МСК без привлечения этих граждан весьма затруднительно³⁸. Другими словами, независимо от уголовно-правовой оценки поведения лиц, получивших государственные сертификаты на МСК, при распоряжении средствами МСК, их действия должны рассматриваться с точки зрения добросовестности при реализации ими права на дополнительные меры государственной поддержки, которая, как отмечалось выше, вполне может использоваться в качестве основания для дифференциации правового регулирования отношений по «восстановлению» права на материнский (семейный) капитал.

В заключение следует подчеркнуть, что установление факта недобросовестности управо-

гии с тем, как это сделано в ч. 2 ст. 7 Закона № 256-ФЗ, что, однако, едва ли стало бы эффективным средством противодействия повторным злоупотреблениям, поскольку отказ органа опеки дать согласие на тот или иной вариант распоряжения средствами МСК не может быть произвольным и основанным на предположении, или установление срока, до истечения которого повторное распоряжение не допускалось бы (например, не ранее трех лет со дня возврата средств МСК в бюджет ПФР в полном объеме).

³⁶ См. об этом, например: *Майорова Е. И.* Типичные способы хищения средств материнского капитала (уголовно-правовой аспект) // *Российский следователь*. 2015. № 5. С. 19—22.

³⁷ За пределами предмета обсуждения по понятным причинам остаются случаи хищения средств МСК, совершаемые при отсутствии у лица, получившего государственный сертификат на МСК, права на дополнительные меры государственной поддержки семей с детьми (например, хищения средств МСК, совершаемые посредством предоставления поддельного свидетельства о рождении ребенка).

³⁸ См.: *Архипов А. В.* Квалификация хищений средств материнского (семейного) капитала, совершенных сотрудниками кредитных кооперативов, микрофинансовых и иных организаций // *Судья*. 2015. № 6.

моченного лица при распоряжении средствами материнского (семейного) капитала, если предложенный подход будет в той или иной форме воспринят законодателем, должно осуществляться в судебном порядке на основе анализа и оценки обстоятельств каждого отдельного случая.

ВЫВОДЫ

Особенности правового механизма предоставления дополнительных мер государственной поддержки семьям с детьми требуют дополнения его регулятивной части нормами, устанавливающими основания, порядок и последствия возврата в бюджет ПФР средств материнского (семейного) капитала после реализации правомоченным лицом права на распоряжение указанными средствами. Анализ практики разрешения судами споров, связанных с возвратом средств МСК в бюджет ПФР, показывает, что отсутствие соответствующих правовых норм в Законе № 256-ФЗ не может быть в достаточной степени компенсировано применением к указанным отношениям положений гражданского законодательства. Необходимость обеспечения эффективного взаимодействия гражданско-правовых и социально-обеспечительных норм

в данной сфере не исключает, а, напротив, предполагает закрепление соответствующих правил именно в Законе № 256-ФЗ.

В законодательном решении нуждается и вопрос о возможности повторного распоряжения средствами МСК. Артикулированный судебной практикой, он требует законодательной регламентации, охватывающей условия «восстановления» права, к числу которых следует отнести в первую очередь возврат средств МСК в орган ПФР, правила учета и отражения в федеральном регистре лиц, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки, информации о возвращенных средствах МСК. Правовые последствия возврата средств МСК в бюджет ПФР должны быть дифференцированы законодателем в зависимости от добросовестности (недобросовестности) лица при первоначальном распоряжении средствами МСК, повлекшем их возврат в бюджет ПФР. Промедление с введением нормативного регулирования не только усиливает правовую неопределенность и делает возможным «восстановление» права на дополнительные меры государственной поддержки исключительно посредством обращения в суд, но в условиях отсутствия единообразной судебной практики может привести к неожиданным и нежелательным последствиям.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Архипов А. В.* Квалификация хищений средств материнского (семейного) капитала, совершенных сотрудниками кредитных кооперативов, микрофинансовых и иных организаций // Судья. — 2015. — № 6. — С. 60—64.
2. *Ахмедшина А. Н.* Право на материнский (семейный) капитал в системе мер социального обеспечения // Журнал российского права. — 2009. — № 1. — С. 99—107.
3. *Гусева Т. С.* Материнский (семейный) капитал: пути повышения эффективности правового регулирования // Семейное и жилищное право. — 2012. — № 6. — С. 7—10.
4. *Карапетов А. Г.* Расторжение нарушенного договора в российском и зарубежном праве. — М.: Статут, 2007. — 876 с.
5. *Корсаненкова Ю. Б.* Некоторые проблемы правового регулирования предоставления материнского капитала // Современное состояние законодательства и науки трудового права и права социального обеспечения: материалы 6-й Международной научно-практической конференции / под ред. К. Н. Гусова. — М., 2010. — С. 578—584.
6. *Курченко О. С.* Субсидиарная ответственность государства в обязательном пенсионном страховании // Известия вузов. Правоведение. — 2010. — № 2. — С. 81—91.
7. *Лунина Е. В.* Комментарий к Федеральному закону «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (постатейный) // Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс», 2007.
8. *Майорова Е. И.* Типичные способы хищения средств материнского капитала (уголовно-правовой аспект) // Российский следователь. — 2015. — № 5. — С. 19—22.

Материал поступил в редакцию 7 марта 2017 г.

RETURN OF MATERNITY (FAMILY) CAPITAL TO THE BUDGET OF THE RUSSIAN PENSION FUND: GROUNDS, ORDER, LEGAL EFFECTS

KURCHENKO Oleg Sergeevich — PhD in Law, Lecturer of the Dostoevsky Omsk State University
olegpost2001@mail.ru
644065, Russia, Omsk, ul. 50 let Profsoyuzov, d 100/1

Abstract. *The article proves the necessity of consolidating in the Federal Law “On Additional Measures of State Support for Families with Children” the grounds, order and legal consequences of the return of maternity (capital) funds to the budget of the Pension Fund of the Russian Federation after the authorized person has exercised the right to dispose of them. The need for such regulation arises when the contract aimed at improving living conditions is declared null and void, terminated and in other cases when the warranted person has the opportunity to use maternal (capital) funds for purposes other than prescribed by the law. In the absence of appropriate norms in the legislation on social security, the return of maternal (family) capital in such situations is ensured by the application of civil law norms with due regard to the peculiarities of maternal (family) capital as a form of social security. At the same time, the potential capacity of civil law rules applied to regulate such relations is limited. The return of maternity capital to the budget of the RF Pension Fund inevitably raises the issue concerning the possibility of re-disposing the funds. Based on the analysis of judicial decisions in cases of “restoring” the right to additional measures of state support, the author comes to a conclusion that the legislative regulation of terms and order for re-implementation of the right in question is needed. “Restoration” of the right to maternity (family) capital should be permitted only after the funds have been returned to the budget. The legal consequences of such a return should be differentiated by the law-maker depending on whether the authorized person acted in good faith disposing of the maternity (family) capital funds. Unfair use of the right to additional measures of state support should be taken into account when the law-maker determines the possibility of re-implementation or application of additional conditions for this.*

Keywords: *maternity (family) capital, maternity capital funds, social security legislation, government support measures, return of the funds to the budget, re-disposing, family support, state support, good faith.*

REFERENCES

1. Arkhipov A.V. Kvalifikatsiya khishcheniy sredstv materinskogo semeynogo kapitala sovershennykh sotrudnikami kreditnykh kooperativov mikrofinansovykh i inykh organizatsiy [Qualification of theft of maternal (family) funds committed by employees of credit cooperatives, microfinance and other organizations]. *Sudya [The Judge]*. 2015. No. 6. P. 60—64.
2. Akhmedshina A.N. Pravo na materinskiy semeynyy kapital v sisteme mer sotsialnogo obespecheniya [The right to maternal (family) capital in the system of social security measures]. *Zhurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian Law]*. 2009. No. 1. P. 99—107.
3. Guseva T.S. Materinskiy (semeynyy) kapital: puti povysheniya effektivnosti pravovogo regulirovaniya [Maternal (Family) Capital: Ways to improve the effectiveness of legal regulation]. *Semeynoe i zhilishchnoe pravo [Family and Housing Law]*. 2012. No. 6. P. 7—10.
4. Karapetov A.G. Termination of the breached contract under Russian and Foreign Law. Moscow: Statut Publ., 2007. 876 p.
5. Korsanenkova Yu. B. Nekotorye problemy pravovogo regulirovaniya predostavleniya materinskogo kapitala [Some problems of the legal regulation of granting the maternity capital]. *Sovremennoe sostoyanie zakonodatelstva i nauki trudovogo prava i prava sotsialnogo obespecheniya [Current state of affairs in legislation and the science of labor law and social security law]*. Proceedings of the VI International Scientific and Practical Conference. Ed. by K.N. Gusov. Moscow, 2010. P. 578—584.
6. Kurchenko O. S. Subsidiarnaya otvetstvennost gosudarstva v obyazatelnom pensionnom strakhovanii [Subsidiary responsibility of the state in compulsory pension insurance]. *Izvestiya vuzov. Pravovedenie*. 2010. No. 2. P. 81—91.



7. Lunina E.V. Kommentariy k federalnomu zakonu «o dopolnitelnykh merakh gosudarstvennoy podderzhki semey imeyushchikh detey» postateynny [Commentary on the Federal Law “On Additional Measures for State Support for Families with Children” (itemized)]. Prepared for the “ConsultantPlus” System, 2007.
8. Mayorova E.I. Tipichnye sposoby khishcheniya sredstv materinskogo kapitala (ugolovnopravovoy aspekt) [Typical means of stealing of means of maternity capital (criminal law aspect)]. *Rossiyskiy sledovatel [The Russian investigator]*. 2015. No. 5. P. 19—22.