

Материнский (семейный) капитал в контексте конституционных прав

Е.А. Рязанова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

В статье уделено внимание мерам дополнительной поддержки семей, имеющих детей, – материнскому капиталу. Выделены некоторые особенности материнского капитала, связанные с его целями, субъектным составом. Рассмотрено соотношение целей материнского капитала с конституционными принципами и правами отдельных категорий лиц. Объектом исследования является соотношение конституционных положений и положений закона о материнском капитале. Предметом исследования являются правовые нормы, закрепляющие дополнительные меры государственной поддержки семей, имеющих детей. Целью исследования является рассмотрение соответствия норм о дополнительной поддержке семьи новеллам конституционного текста. В качестве вывода делаются предложения по расширению перечня мер поддержки за счет средств материнского капитала, которые позволят сделать более широкими государственные гарантии семьям, имеющим детей.

Ключевые слова: конституционные принципы, гарантии социальной поддержки, меры дополнительной поддержки, право на дополнительное образование, права детей, права семьи.

Конституция Российской Федерации в ч. 2 ст. 7 закрепляет норму, согласно которой в нашей стране обеспечивается поддержка семьи, материнства, отцовства и детства [1]. Федеральным законом от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» [2] (далее – закон «О дополнительных мерах...», Федеральный закон № 256) закреплено право граждан, имеющих детей, на меры дополнительной поддержки, т. е. меры, направленные на улучшение жилищных условий, а также на ряд иных социальных целей, перечень которых является исчерпывающим.

Из текста закона следует, что к мерам дополнительной поддержки относятся не конкретные мероприятия, осуществляемые государством, а исключительно выплата финансовых средств на строго определенные цели. Для этих целей в бюджет Пенсионного Фонда Российской Федерации (далее – ПФ РФ) передаются средства федерального бюджета. Они носят название материнского (семейного) капитала, а лицу, имеющему на них право, выдается государственный сертификат. Можно отметить, что название закона «О дополнительных мерах ...» позволяет предполагать наличие ряда мер, но их применение ограничено суммой и

условиями использования сертификата. Некорректно название закона с позиции того, что получение капитала возможно мужчиной, а также ребенком (детьми). Целесообразным представляется исключить из текста закона понятие «материнский». Идеи создания дополнительной поддержки на стадии законопроектной деятельности имели целью поддержку именно женщины-матери. Однако в действующей редакции закона смещен акцент с материнской поддержки на семейную. Полагаем, это должно найти отражение в названии закона. Закон направлен на дополнительное обеспечение конституционных прав членов семьи.

Улучшение жилищных условий предполагает трату средств не только напрямую на покупку жилья, сюда относят также иные возможные действия. Среди способов улучшения названы: приобретение жилых помещений по сделкам, участие в обязательствах, участие в строительстве или реконструкции имеющегося жилья, погашение ипотеки. Постановлением Правительства от 12.12.2007 г. № 862 «О правилах направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий» [7] по отношению к каждому разрешенному виду трат установлены порядок подачи и перечень документов на перечисление средств, которые должны быть предоставлены либо лично в ПФ РФ (если граждане выехали за пределы РФ на постоянное место жительства), либо в территориальный орган ПФ РФ посредством федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» или лично. При этом средства могут быть потрачены как в полном объеме, так и частично.

С момента принятия Федерального закона № 256 наибольшему изменению подверглись положения о направлении средств на улучшение жилищных условий. Появились положения об использовании средств на реконструкцию жилого дома блокированной застройки как своими силами, так и с помощью строительной организации; строительство индивидуального жилого дома по договору строительного подряда с использованием эскроу-счета [4].

Одной из особенностей такого вида дополнительной поддержки является то, что она может носить беззаявительный характер: средства перечисляются после рождения ребенка на счет лица, уполномоченного получить эти средства. Распоряжение же этими средствами происходит по его заявлению. Возможность направить на названные в законе цели полностью или частично выделяемые государством средства находится под контролем уполномоченного органа. В случае нарушений при использовании средств они подлежат возврату в Пенсионный фонд РФ.

Следует отметить, что данная дополнительная поддержка, несмотря на свое название «материнский капитал», имеет широкий субъектный состав. В качестве субъектов, которые могут получить «материнский капитал», поименованы различные лица, которых связывает

установленная законом связь с родившимся ребенком, в том числе и сам ребенок при наступлении специальных условий.

Другой особенностью можно назвать тот факт, что возможность получения финансовых средств имеет и свой порядок очередности. Право возникает у женщин, родивших (усыновивших) ребенка – гражданина Российской Федерации. Финансовые гарантии были упрочены изменением законодательства о «материнском капитале»: с 2007 г. право возникало для имеющих двух или трех детей (в случаях рождения (усыновления) третьего после вступления закона в силу); начиная с 2020 г. – одного ребенка. Если единственным усыновителем является мужчина, он получает право на «материнский капитал». Также мужчина (родитель, усыновитель) приобретает право, если мать умерла (объявлена умершей) или лишена родительских прав, и она не имела гражданства Российской Федерации. В третью очередь право возникает у ребенка (детей в равных долях). Данное право связано с фактом отсутствия у ребенка (детей) родителей (усыновителей). Право на получение «материнского капитала» сохраняется до достижения 23-летнего возраста при получении таким лицом основного образования по очной форме.

Право воспользоваться финансовыми средствами дополнительной поддержки возникает у граждан Российской Федерации при наличии у ребенка гражданства Российской Федерации. Однако законом предусматривается возможность возникновения права на дополнительную поддержку и тех лиц, которые не имеют российского гражданства, при условии, если ребенок является гражданином РФ и при этом у него отсутствует родитель (усыновитель), являющийся гражданином РФ.

Еще к одной особенности можно отнести многоцелевой характер. Законодатель, помещая на первое место в тексте соответствующей статьи такое назначение поддержки, как улучшение жилищных условий, не ограничивает использование средств исключительно на эту цель, допуская и иные направления реализации конституционных прав как ребенка, так и лица, имеющего право на получение сертификата. Деньги могут быть потрачены на реализацию социального права на обеспечение (выплата ежемесячных средств при рождении ребенка) [5], на реализацию права на пенсионное обеспечение (накопительную пенсию [8]). Предусмотрена возможность использования средств на приобретение товаров и услуг социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов. Следует обратить внимание на отсутствие в законе положений о возможной трате средств материнского капитала на реабилитацию и дополнительные мероприятия по лечению и восстановлению детей-инвалидов, а также на абилитацию. Лечение детей-инвалидов является расходным обязательством Российской Федерации. При временном отсутствии квот на лечение или

реабилитацию тормозится процесс выздоровления, создаются препятствия для стабилизации здоровья ребенка-инвалида до состояния ремиссии. Было бы разумным дать возможность расходовать средства материнского капитала на указанные цели. Необходимо предусмотреть возможность заимствования средств материнского капитала из бюджета ПФ РФ для лечения на временной основе (до момента поступления средств на лечение или реабилитацию в порядке соответствующей квоты) в бюджет Фонда социального страхования. Эти средства могут быть возвращены в пенсионный фонд при поступлении соответствующих финансов из бюджета Российской Федерации в Фонд социального страхования.

Названные особенности такой дополнительной государственной поддержки, как «материнский капитал», позволяют обратить внимание на то, что перечень ее целей можно в совокупности отнести к «обеспечению интересов семьи». Это корреспондирует конституционному принципу социального государства, обеспечивающего государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства. Обеспечение улучшения жилищных условий напрямую можно соотнести с конституционным правом как ребенка (детей), так и других членов семьи на жилище.

Направление денег на получение образования [6] предполагает реализацию конституционного права на образование исключительно ребенка. В законе не предусмотрено направление этого финансового ресурса на получение образования матерью или отцом ребенка. Основное общее образование бесплатно. Поскольку у родителей есть конституционная обязанность обеспечить получение ребенком только основного общего образования, дальнейшая образовательная траектория осуществляется исключительно в интересах самого ребенка. Использование денег материнского капитала на дальнейшее образование не только ребенка, а например, в целях получения профессионального образования матерью (отцом), позволило бы улучшить реализацию конституционного права членов семьи на распоряжение своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Это упрочило бы материальное положение семьи и при этом способствовало обеспечению не только интересов ребенка (детей), но и всей семьи в целом.

Обратим внимание на то, что при закреплении понятия «дополнительные меры государственной поддержки» не определено, чей конкретно интерес удовлетворяется через использование данных средств.

О проблемности института материнского капитала может говорить факт увеличения исследований в данной сфере: публицистическая активность авторов, размещающих свои исследования на ресурсе <https://www.elibrary.ru/>, за последние 4 года составляет более 400

научных работ, посвященных данной теме, которые анализируют как общие вопросы государственной политики, так и различного рода злоупотребления, правонарушения, вплоть до преступлений, при реализации средств дополнительной поддержки.

Одной из главных причин является проблематика определения интереса. Финансовые средства поддержки, как указано в законе, направлены на интерес семьи, имеющей детей. Говорить об общем интересе семьи достаточно сложно, поскольку семейный интерес должен складываться из совпадающего общего интереса членов семьи. При этом примат имеет интерес ребенка. Семейное законодательство предусматривает правовое регулирование в случаях, когда интересы родителей и детей не совпадают. В случаях использования материнского капитала интересы как родителей между собой, так и ребенка (детей) могут не совпадать. Законодатель решил эту проблему однозначно: право на распоряжение принадлежит лицу, имеющему право на получение капитала.

В связи с Указом Президента РФ от 07.05.2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [3] Правительством РФ разработан и принят «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года и на перспективу до 2036 года», который предусматривает значительный перечень мероприятий, направленных на «сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержку семьи; реализацию потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности; создание комфортной и безопасной среды для жизни; экологическое благополучие» [9]. Содержащиеся в Плане меры по поддержке семьи продолжают направления современной политики, в числе которых названы положения по улучшению жилищных условий, вопросы совершенствования образования с учетом целей реализации потенциала каждого человека, его талантов, воспитания и формирования патриотичной и социально ответственной личности, и они остаются национальным приоритетом.

Можно с уверенностью констатировать, что внесенные в конституционный текст в 2020 г. положения о том, что дети являются важнейшим приоритетом государственной политики, о необходимости создания условий, способствующих всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим (ч. 4. ст. 67.1 Конституции РФ), нашли отражение в основных национальных целях развития РФ. В связи с этим в число мер дополнительной поддержки семьям, имеющим детей, целесообразно было бы включить и еще ряд мероприятий, которые семья могла бы

реализовать на средства материнского капитала. Так, например, меры по дополнительному образованию детей, в том числе развитию культурных, творческих способностей ребенка. Доступность ряда кружков, студий и иных форм развития ребенка, отнесенных к дополнительному образованию, не является бесплатным. Музыкальные, спортивные и иные занятия, отнесенные, как и все виды образования (как основного, так и дополнительного), к сфере услуг, требуют не только оплаты самой услуги, но и трат средств на форму, музыкальные инструменты, экипировку и т. п. Включение возможности перевода финансовых средств из ПФ РФ на счет образовательной организации для получения дополнительного образования с целью развития духовного, интеллектуального, физического развития ребенка в случаях, когда семья не нуждается в использовании средств материнского капитала на основные предусмотренные законом цели, способствовала бы интересам ребенка. Возможен вариант использования не всей суммы материнского капитала, а какой-либо его части. В пользу данной меры говорит и тот факт, что новеллами ч. 4 ст. 68 Конституции РФ стало объявление культуры уникальным наследием многонационального народа. Коррелирует это положение с конституционной обязанностью, закрепленной в ч. 3 ст. 44 Конституции РФ о сохранении исторического и культурного наследия. Возможность использования части средств материнского капитала на приобщение семьи к культурным ценностям поможет сформировать чувство любви к Родине, социально ответственное поведение.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12.12.1993 г., с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г. // СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ (ред. от 28.02.2025 г.) "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" // СПС «КонсультантПлюс».
3. Указ Президента РФ от 07.05.2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление Правительства РФ от 25.01.2025 г. № 46 (ред. от 04.02.2025 г.) «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2007 г. № 862» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Постановление Правительства РФ от 01.02.2023 г. № 133 (ред. от 28.12.2024 г.) «Об утверждении Правил направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на получение ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) ребенка до достижения им возраста трех лет, перечня документов (сведений), необходимых для распоряжения средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала на получение

ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) ребенка до достижения им возраста трех лет, формы заявления о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала на получение ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) ребенка до достижения им возраста трех лет и формы заявления об отказе от ее получения» // СПС «КонсультантПлюс».

6. Постановление Правительства РФ от 17.10.2022 г. № 1842 «О внесении изменений в Правила направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на получение образования ребенком (детьми) и осуществление иных связанных с получением образования ребенком (детьми) расходов» // СПС «КонсультантПлюс».

7. Постановление Правительства РФ от 12.12.2007 г. № 862 (ред. от 04.02.2025 г.) «О Правилах направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2025 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

8. Приказ Минтруда России от 26.02.2021 г. № 92н (ред. от 26.03.2024 г.) «Об утверждении Правил направления неиспользованных средств (части средств) материнского (семейного) капитала на формирование накопительной пенсии» (Зарегистрировано в Минюсте России 31.03.2021 г. № 62936) // СПС «КонсультантПлюс».

9. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года и на перспективу до 2036 года (утв. Правительством РФ) // СПС «КонсультантПлюс».

Об авторе:

РЯЗАНОВА Елена Александровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 2785-4619, AuthorID: 649710, e-mail: lena_7765@mail.ru

Maternal (family) capital in the context of constitutional rights

E.A. Ryazanova

Tver State University, Tver

The article focuses on measures of additional support for families with children – maternity capital. Some features of maternity capital related to its goals and subject composition are highlighted. The relationship between the goals of maternity capital and constitutional principles and the rights of certain categories of persons is considered. The object of the study is the relationship between constitutional provisions and provisions of the law on maternity capital. The subject of the study is the legal norms that enshrine additional measures of state support for families with children. The purpose of the study is to consider the compliance of the norms on additional family support with the amendments to the constitutional text. As a conclusion, proposals are made

to expand the list of support measures at the expense of maternity capital, which will make state guarantees for families with children broader.

Keywords: *constitutional principles, guarantees of social support, additional support measures, right to additional education, children's rights, family rights.*

About author:

RYAZANOVA Elena – PhD in Law, assistant professor of the department of constitutional, administrative and customs law of the Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, d.33), SPIN-code: 2785-4619, AuthorID: 649710, e-mail: lena_7765@mail.ru

Рязанова Е.А. Материнский (семейный) капитал в контексте конституционных прав // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2025. № 2 (82). С. 115–122.

Статья поступила в редакцию 25.05.2025 г.

Подписана в печать 16.06.2025 г.