

**Законодательные основы материнского
капитала как экономико-правового
инструмента демографической политики
государства:
финансово-правовой и социально-
гуманитарный аспект**

**Legislative foundations of maternity capital as an
economic and legal instrument of the demographic
policy of the state:
financial, legal and socio-humanitarian aspect**

Алонцева Д.В.

д-р юрид. наук, профессор кафедры юриспруденции Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина
e-mail: dina.alontseva@mail.ru

Alontseva D.V.

Doctor of law, professor of the department of jurisprudence, Bunin Yelets State University
e-mail: dina.alontseva@mail.ru

Лаврищева О.А.

Канд. юрид. наук, доцент кафедры юриспруденции Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина
e-mail: lavrisheva-olga@mail.ru

Lavrishcheva O.A.

Candidate of Legal Sciences, Associate professor, Department of Jurisprudence, Bunin Yelets State University
e-mail: lavrisheva-olga@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена анализу законодательных основ института материнского капитала. Сделан акцент на экономико-правовых направлениях развития материнского капитала в целях повышения эффективности государственной поддержки семей с детьми. Результаты данного исследования могут быть приняты во внимание при совершенствовании российского законодательства, а также послужить основой для подготовки межведомственных комплексных мероприятий по повышению социально-экономического развития нашей страны.

Ключевые слова: экономика, право, демографическая политика, семья, меры государственной поддержки, социальная защита.

Abstract

The article is devoted to the analysis of the legislative foundations of the institute of maternity capital. The emphasis is placed on the economic and legal directions of the

development of maternity capital in order to increase the effectiveness of state support for families with children. The results of this study can be taken into account when improving Russian legislation, as well as serve as a basis for the preparation of interdepartmental comprehensive measures to improve the socio-economic development of our country.

Keywords: economics, law, demographic policy, family, state support measures, social protection.

Одним из направлений государственной политики нашего государства является социальная ориентация на поддержку института семьи, поскольку начало XXI в. характеризуется демографическим кризисом, низкой рождаемостью, потерей семейных ценностей. Как отмечают отечественные ученые, «это объясняется тем, что стабильная демографическая ситуация является одним из важнейших факторов социально-экономического развития нашей страны, оказывает влияние на экономический рост» [15, с.27].

Действующая система законодательства характеризуется широкой регламентацией различного рода мер государственной поддержки семей, имеющих детей. В нормах международного права содержатся базовые принципы социальной поддержки института семьи, в частности:

- всеобщая декларация прав человека закрепляет основополагающие семейные ценности – финансовую поддержку и государственную защиту материнства, детства, равноправие детства в полных семьях и семьях с одним родителем [2];

- в Международном пакте о гражданских и политических правах детализирована государственная защита института семьи как элемента общественной системы.

Нормы отечественного права также содержат законодательную поддержку семейных ценностей [1].

К сожалению, внутригосударственное право, содержащее нормы государственной поддержки семей, не систематизировано и реализуется в ряде правовых документов, среди которых:

- Налоговый кодекс Российской Федерации, раскрывающий институт материнского капитала (далее по тексту – МСК) и направления его реализации [5];

- Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» обобщающий перечень дополнительных мер поддержки семей, определяющий условия получения МСК [6]. Практически ежегодны нормы указанного закона подлежат законодательным изменениям путем расширения категорий получателей МСК. Одним из последних изменений стало расширение категорий получателей МСК;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2007 г. № 862 «О правилах направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий» детализирует основание и порядок использования средств МСК в сфере приобретения жилья, определяя статус участников жилищных правоотношений, их взаимозависимость, а также иные организационные проблемы в жилье [8];

- Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.12.2007 № 926 «Об утверждении Правил направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на получение образования ребенком (детьми) и осуществление иных связанных с получением образования ребенком (детьми) расходов» определяются основания использования средств МСК на получение образования [9]. Хотелось отметить, что законодательно не урегулировано на получении кем именно образования, как показывает практика за счет средств МСК обучаются разные члены семьи – получателя МСК;

— Постановление Правительства Российской Федерации от 25.05.2017 № 627 «Об использовании материнского капитала для приобретения жилья участниками накопительное-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих» дает право семьям военнослужащих использовать средства МСК на улучшение жилищных условий, погашение ипотечного кредитования и т.д. [10];

— Постановление Правительства РФ от 24 января 2018 г. № 60 «О внесении изменений в Правила признания лица инвалидом» позволяет семьям с детьми с ограниченными возможностями приобретать необходимые средства социальной адаптации детей-инвалидов в обществе, тем самым интегрируя их в обществе [11];

— Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 18 марта 2020 г. № 138н «Об утверждении Правил подачи заявления о выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал и выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал (его дубликата) и формы государственного сертификата на материнский (семейный) капитал», определяющий порядок подачи заявления о выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал, порядок выдачи сертификата (его дубликата), в том числе выдачи сертификата в без заявительном порядке [13];

— Постановление Правления Пенсионного Фонда России (далее по тексту ПФР) от 31 мая 2019 г. № 312п, устанавливающее административный регламент предоставления ПФР и его территориальными органами государственной услуги по выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал [12].

Рассмотренное законодательство, регламентирующее институт МСК, позволяет сделать ряд выводов.

Во-первых, институт МСК, являясь одним из направлений демографической политики государства, направлен на улучшение демографической обстановки в стране. Стоит отметить, что институт МСК – это мера поддержки института семьи в России, но ни одно государство современного мира не имеет аналогичных мер поддержки. Как правило, в зарубежных странах меры поддержки семей с детьми ограничиваются различного рода выплатами денежного характера.

Во-вторых, основополагающим нормативным актом в системе государственной поддержки семей является Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», легализующий институт МСК в законодательстве Российской Федерации и определяющий его правовой статус в процессе применения, устанавливающий порядок, основания и условия его реализации. В частности, при получении МСК необходимо выполнение ряда условий, а именно:

- получить МСК могут только граждане Российской Федерации;
- право на МСК четко регламентировано законом и не подлежит расширительному толкованию;
- временные рамки, правом на получение МСК обладают семьи «в которых родился или которые усыновили после 1 января 2007 г. второго, третьего или последующего ребенка, а также семьи, в которых после 1 января 2020 г. родился (был усыновлен) первый ребенок» [6];
- сбор и направление документов на получение МСК.

Реализация программы МСК получила широкую практику на территории нашего государства. Как показывают статистические данные, ежегодно количество семей, получивших сертификат на МСК, растет, в частности, согласно статистическим данным в 2020 г. количество семей, получивших МСК, составило 1 207 463. Численность лиц, получивших государственный сертификат на материнский (семейный) капитал, ежегодно растет (табл. 1).

**Численность лиц, получивших государственный сертификат на
материнский (семейный) капитал* 1**

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
700362	723530	786192	823275	1040843	924678	727095	697734	626450	1207463

Представленные в табл. данные свидетельствуют о значимости программы МСК для российских семей с детьми. Мы полагаем, что МСК в настоящее время выступает инструментом государственных гарантий семьям, имеющим детей, мотивируя их на повышение рождаемости, преодоление демографического кризиса в стране.

Как показывает анализ правоприменительной практики, при реализации средств МСК возникает много разного рода проблем. Изучив судебную практику, связанную с реализацией права на МСК, отметим, что наиболее проблематичными являются споры о распоряжении средствами МСК, направление средств МСК на улучшение жилищных условий и определение долей в праве собственности на жилое помещение, приобретенное за счет средств МСК, использование средства МСК при получении образовательных услуг.

Полагаем, что, несмотря на положительные моменты применения МСК на территории нашего государства, практика его применения показывает ряд проблем экономико-правового характера в данной сфере:

- во-первых, цифровая трансформация не в полной мере реализуется Пенсионным фондом и его структурными подразделениями, что проявляется в неполномерной доступности информации по вопросам получения МСК;
- во-вторых, ежегодная индексация средств МСК, исходя из инфляции за предыдущий финансовый год, применяется не в полном объеме;
- в-третьих, законодательная неурегулированность за деятельностью государственных органов, должностных лиц, осуществляющих реализацию права семей на получение МСК;
- в-четвертых, законодательная защита семей, обладающих правом на МСК от различного рода злоупотреблений, в том числе защиты от злоупотреблений со стороны как государственных органов и их должных лиц, так и со стороны различного рода представителей преступной среды;
- в-пятых, трансформация общественных отношений требует увеличения перечня направлений расходования МСК из-за наличия большого количества бытовых и материальных проблем семей с детьми, с которыми они самостоятельно не справляются.

В заключение хотелось бы отметить, что институт МСК как инструмент демографической политики государства в настоящее время является эффективной мерой стимулирования рождаемости и преодоление сложившегося демографического кризиса. Однако судить об эффективности его реализации пока рано. Стоит отметить, что механизм его получения и расходования до конца остается проблемным, требующим законодательного надзора со стороны компетентных органов и должностных лиц.

Литература

1. Конституция Российской Федерации, принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с

* Данные взяты с сайта Федеральной службы государственной статистики. Доступ к электронному ресурсу: <https://rosstat.gov.ru/search?q=материнский+капитал> (Дата обращения 04.03.2022 г.)

- изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) [Электронный ресурс] // <https://base.garant.ru/10103000/> (дата обращения: 05.01.2022 г.)
2. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. [Электронный ресурс] // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения 05.01.2022 г.)
3. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. [Электронный ресурс] // <https://base.garant.ru/2540295> (дата обращения: 05.01.2022 г.)
4. Федеральный закон от 1 марта 2020 г. № 35-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам, связанным с распоряжением средствами материнского (семейного) капитала» [Электронный ресурс] // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346665 (дата обращения: 10.01.2022 г.)
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 29.11.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022) » [Электронный ресурс] // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/ (дата обращения: 10.01.2022 г.)
6. Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» от 29.12.2006 № 256-ФЗ (от 30.12.2021 № 436-ФЗ) » [Электронный ресурс] // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64872/ (дата обращения: 10.01.2022 г.)
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2007 г. № 862 «О правилах направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий» [Электронный ресурс] // <https://base.garant.ru/12157749/> (дата обращения: 05.01.2022 г.)
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2007 г. № 926 «Об утверждении Правил направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на получение образования ребенком (детьми) и осуществление иных связанных с получением образования ребенком (детьми) расходов» [Электронный ресурс] // <https://base.garant.ru/12158041/> (дата обращения: 10.01.2022 г.)
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 мая 2017 г. № 627 «Об использовании материнского капитала для приобретения жилья участниками накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих» [Электронный ресурс] // https://pfr.gov.ru/order/mother_fam_capital/~3927 (дата обращения: 10.01.2022 г.)
10. Постановление Правительства РФ от 25 мая 2019 г. № 655 «О внесении изменений в Правила направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий» [Электронный ресурс] // <https://base.garant.ru/72259222/> (дата обращения: 10.01.2022 г.)
11. Постановление Правления Пенсионного фонда Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 312п «Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации и его территориальными органами государственной услуги по выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал» [Электронный ресурс] / <https://base.garant.ru/72822676/> (дата обращения: 10.01.2022 г.)
12. Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 18 марта 2020 г. № 138н «Об утверждении Правил подачи заявления о выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал и выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал (его дубликата) и формы

государственного сертификата на материнский (семейный) капитал» [Электронный ресурс] // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73742456/> (дата обращения: 10.01.2022 г.)

13. Обзор судебной практики по делам, связанным с реализацией права на материнский (семейный) капитал, утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ от 22 июня 2019 г. [Электронный ресурс] // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200154/ (дата обращения: 03.01.2022 г.)

14. Пенсионный фонд Российской Федерации: официальный сайт [Электронный ресурс] // <http://www.pfrf.ru> (дата обращения: 10.01.2022 г.)

15. *Алонцева Д.В., Акопян А.В., Воробьев С.В., Лаврищева О.А.* Материнский капитал как экономико-правовой инструмент социальной политики государства [Текст] // Образование. Наука. Научные кадры. – 2021. – № 3. – С. 27-29.

16. *Барциц А.Д.* Материнский (семейный) капитал как мера дополнительной государственной социальной поддержки семей, имеющих детей [Текст] // Научные записки молодых исследователей. – 2019. – № 2. – с. 59-65.