

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**  
**к проекту федерального закона "О внесении изменений**  
**в статью 10 Федеральный закон "О дополнительных мерах**  
**государственной поддержки семей, имеющих детей"**

Согласно данным Социального фонда России, опубликованный на странице сайта этого фонда по адресу: <https://sfr.gov.ru/info/statistics/~8532> в Российской Федерации в 2021 году распорядились средствами материнского (семейного) капитала 1 281 471 человек, из которых 741 657 человек направили его на улучшение жилищных условий (57,87%), что значительно превосходит показатели по другим направлениям: 221 707 - на получение образования ребёнком (17,3%), 1294 - на формирование накопительной части трудовой пенсии (0,1%), 121 - на социальную адаптацию детей-инвалидов (0,009%), 316 692 - ежемесячные выплаты в связи с рождением (усыновлением) второго ребенка за счет средств материнского (семейного) капитала в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2017 № 418-ФЗ "О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей" (24,71%).

Таким образом основное количество граждан, направляет средства материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий.

Согласно Федерального закона от 29 декабря 2006 г. N 256-ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" направление средств материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий предусматривает использование таких средств на приобретение (строительство) жилого помещения, на строительство, реконструкцию объекта индивидуального жилого строительства.

Перечень жилых помещений указан в ч. 1 ст. 16 Жилищного кодекса Российской Федерации: 1) жилой дом, часть жилого дома; 2) квартира, часть квартиры; 3) комната.

Данный перечень является закрытым (Определение Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2015 г. N 990-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Погарского Вадима Александровича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 16 Жилищного кодекса Российской Федерации").

В тоже время, в обосновании своей правовой позиции Конституционный Суд РФ в Постановлении от 14 апреля 2008 г. N 7-П "По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" в связи с жалобами ряда граждан" указывал, что до 1990 года на садовых земельных участках, исходя из их целевого назначения, могли возводиться только одноэтажные летние садовые домики, размеры которых жестко нормировались типовыми уставами садоводческого товарищества (постановления Совета Министров РСФСР от 11 ноября 1985 года N 517 и от 31 марта 1988 года N 112).

Изменения в отношениях собственности, происшедшие в Российской Федерации и нашедшие отражение в российском законодательстве, повлекли изменения в статусе садовых земельных участков и расположенных на них жилых строений: Закон РСФСР от 24 декабря 1990 года N 443-I "О собственности в РСФСР" установил, что на территории РСФСР отношения собственности на землю, предметы потребления и иное имущество регулируются законами РСФСР (пункт 1 статьи 1), а количество и стоимость имущества, приобретенного гражданином в соответствии с законом или договором, не ограничиваются (пункт 2 статьи 10).

Принятым в 1994 году Гражданским кодексом Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, в том числе с ее статьей 35, предусмотрено, что собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом; собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц (пункты 1 и 2 статьи 209); в собственности граждан может находиться любое имущество, за исключением отдельных видов имущества, которое в соответствии с законом не может принадлежать гражданам; количество и стоимость имущества, находящегося в собственности граждан, не ограничиваются, за исключением случаев, когда такие ограничения установлены федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (пункты 1 и 2 статьи 213).

Гражданское законодательство, таким образом, в новых социально-экономических условиях не предполагает введение ограничений, касающихся предельных размеров жилых строений, возводимых на садовых земельных участках, однако требует при этом от собственника земельного участка соблюдения строительных норм и правил (пункт 1 статьи 263 ГК Российской Федерации), которые унифицированно регламентируют соответствующие вопросы (СНиП 30-02-97 "Планировка и застройка территорий садоводческих (дачных) объединений граждан" и СП 11-106-97 "Разработка, согласование, утверждение и состав проектно-планировочной документации на застройку территории садоводческих (дачных) объединений граждан").

Закрепивший общие начала правового регулирования жилищных отношений при становлении различных форм собственности в жилищной сфере Закон Российской Федерации от 24 декабря 1992 года N 4218-I "Об основах федеральной жилищной политики" определил жилищный фонд как совокупность всех жилых помещений независимо от форм собственности (статья 1) и предоставил гражданам, имеющим в собственности жилые строения, расположенные на садовых и дачных земельных участках и отвечающие требованиям нормативов, предъявляемым к жилым помещениям, право переоформить их в качестве жилых домов с

приусадебными участками на праве частной собственности в порядке, установленном законодательством (часть третья статьи 9).

Тем самым в жилищное законодательство была введена норма, характеризовавшая расположенные на садовых земельных участках строения - с учетом изменившегося потребительского назначения этих строений - в качестве жилых, а следовательно, не исключавшая возможность постоянного проживания в них и допускавшая их правовую трансформацию в жилые дома, в которых граждане могут быть зарегистрированы по месту жительства.

Закон Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики" утратил силу с 1 марта 2005 года в связи с введением в действие Жилищного кодекса Российской Федерации. Данный Кодекс конкретизировал конституционно-правовое понятие "жилищный фонд" (статья 40, часть 3, Конституции Российской Федерации) и определил в статье 19, что жилищный фонд подлежит государственному учету в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Во исполнение данного предписания было издано Положение о государственном учете жилищного фонда в Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 13 октября 1997 года N 1301), согласно пункту 2 которого государственному учету подлежат независимо от формы собственности жилые дома, специализированные дома (общежития, гостиницы-приюты, дома маневренного фонда, специальные дома для одиноких престарелых, дома-интернаты для инвалидов, ветеранов и другие), квартиры, служебные жилые помещения, иные жилые помещения в других строениях, пригодные для проживания.

В отличие от прежнего порядка государственного учета жилищного фонда, основанного на критерии функционального назначения строения, действующая в настоящее время система государственного учета жилищного фонда, исходя из нового гражданского и жилищного законодательства Российской Федерации, в качестве критерия называет фактическую пригодность жилого строения для постоянного проживания и тем самым не исключает возможность отнесения пригодных для проживания жилых строений, расположенных на садовых земельных участках, к индивидуальному жилищному фонду.

Предоставляя собственнику земельного участка право возводить на нем здания и сооружения, осуществлять их перестройку или снос, разрешать строительство на своем участке другим лицам, пункт 1 статьи 263 ГК Российской Федерации одновременно обязывает его соблюдать помимо градостроительных и строительных норм и правил требования пункта 2 статьи 260 данного Кодекса об использовании земельного участка в соответствии с его целевым назначением.

Между тем на назначении садовых земельных участков, находящихся на землях населенных пунктов, отразилось принятие Земельного кодекса Российской Федерации. Согласно его статье 85 в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с

градостроительными регламентами к определенным территориальным зонам, в частности жилой зоне и зоне сельскохозяйственного использования (пункт 1), причем земельные участки в населенных пунктах в составе зоны сельскохозяйственного использования (в отличие от земель сельскохозяйственного назначения, предоставляемых, как указано в статье 77, для нужд сельского хозяйства) используются в целях ведения сельскохозяйственного производства до момента изменения вида их использования в соответствии с генеральными планами населенных пунктов и правилами землепользования и застройки (пункт 11).

С учетом того, что Градостроительный кодекс Российской Федерации (часть 2 статьи 35) позволяет включать в состав жилых зон зоны застройки индивидуальными жилыми домами, зоны застройки малоэтажными жилыми домами, а также зоны жилой застройки иных видов, возникают практически идентичные правовые режимы земельных участков, предоставляемых для ведения садоводства и для ведения дачного хозяйства, на которых фактически возведены индивидуальные жилые дома.

Одним из принципов, на которых основывается Земельный кодекс Российской Федерации и иные акты земельного законодательства, является принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов (подпункт 5 пункта 1 статьи 1). Одновременно в земельном законодательстве и в законодательстве о садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан сохранен принцип целевого использования садового земельного участка, при том что гражданским и жилищным законодательством возможность использования жилых строений в иных, помимо отдыха граждан, целях, в том числе для постоянного или преимущественного проживания, не исключается.

В настоящее время ст. 23.1. Федерального закона от 29 июля 2017 г. N 217-ФЗ "О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" предусмотрено, что Строительство объектов капитального строительства на садовых земельных участках допускается только в случае, если такие земельные участки включены в предусмотренные правилами землепользования и застройки территориальные зоны, применительно к которым утверждены градостроительные регламенты, предусматривающие возможность такого строительства.

Предельные параметры разрешенного строительства зданий и сооружений, строительство которых осуществляется на садовых земельных участках, определяются градостроительными регламентами. При этом параметры жилого дома, садового дома должны соответствовать параметрам объекта индивидуального жилищного строительства, указанным в пункте 39 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Садовый дом может быть признан жилым домом, жилой дом может быть признан садовым домом в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации.

Таким образом, в законодательстве Российской Федерации имеется тенденция к сближению понятия "жилой дом" и "садовый дом" при соответствии их параметрам объекта индивидуального жилищного строительства, указанным в пункте 39 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

То есть, объект индивидуального жилищного строительства - это отдельно стоящее здание с количеством надземных этажей не более чем три, высотой не более двадцати метров, которое состоит из комнат и помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании, и не предназначено для раздела на самостоятельные объекты недвижимости.

Однако, как указано выше, существующая редакция ст. 10 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. N 256-ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" делает невозможным направление средств материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий путём приобретения или реконструкции садового дома, который, при соблюдении параметров, указанных в пункте 39 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации ни чем, кроме наименования в ЕГРН, не отличается от жилого дома.

**В связи с этим предлагается в Федеральном законе от 29 декабря 2006 г. N 256-ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" дополнить:**

- пункт 1 части 1 статьи 10 абзацем вторым следующего содержания:

"Под жилым помещением, объектом индивидуального жилищного строительства на приобретение (строительство), реконструкцию которого могут быть направлены средства (часть средств) материнского (семейного) капитала в соответствии с заявлением о распоряжении, в настоящей статье понимаются жилой дом, часть жилого дома, квартира, часть квартиры, комната, садовый дом, который отвечает параметрам, установленным пунктом 39 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации."

- пункт 2 части 1 статьи 10 абзацем вторым следующего содержания:

"В целях реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства указанной в абзаце первом настоящего пункта, кроме объекта индивидуального жилищного строительства, указанного в абзаце втором пункта 1 ст. 10 настоящего закона, также понимается иной объект капитального строительства, предназначенный для постоянного проживания, кроме объекта индивидуального жилищного строительства, при условии что лицом, получившим сертификат на материнский (семейный) капитал, выполнены все требования, предъявляемые к реконструкции таких объектов, а также соблюдены иные - кроме вида объекта и, соответственно, вида разрешенного использования земельного участка - условия направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на такую реконструкцию".