

УДК 343.163

## Обеспечение законности предоставления земельных участков многодетным семьям средствами прокурорского надзора

**Исламова Эльнара Рафисовна**

Кандидат юридических наук, доцент,  
кафедра прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных,  
гражданских и арбитражных дел,  
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал),  
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации,  
191104, Российская Федерация, Санкт-Петербург, просп. Литейный, 44;  
e-mail: alnara@yandex.ru

### Аннотация

**Цель.** Целью работы является исследование вопросов обеспечения законности предоставления земельных участков многодетным семьям средствами прокурорского надзора. **Методология.** Автором использованы методы анализа документов и официальных материалов, обобщения судебной практики. **Результаты.** В работе показано, что любое обязательство государства по бесплатному предоставлению земельных участков должно быть обеспечено необходимыми земельными ресурсами в соответствующем объеме и реализуемо на практике. Изучение практики прокурорского надзора свидетельствует о значительной роли прокурора в защите социальных прав граждан, в том числе многодетных семей. Одной из задач органов прокуратуры является обеспечение законности нормативного правового регулирования сферы предоставления земельных участков многодетным семьям. Для ее решения прокурорами активно используются как надзорные (при осуществлении надзора за законностью правовых актов и при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов), так и ненадзорные (участие в правотворческой деятельности) полномочия. При выявлении незаконных нормативных правовых актов прокурор применяет такие меры реагирования, как протест и обращение с административным иском в суд. В ходе проверок прокурорами устанавливаются факты нарушения прав многодетных семей на получение земельного участка. Выявлялись прокурорами и недостатки в работе органов местного самоуправления по межеванию и планированию земельных участков для предоставления их многодетным семьям. **Заключение.** Анализ результатов прокурорских проверок позволяет сделать вывод о том, что нарушения прав многодетных семей

на предоставление земельного участка носят распространенный характер. В связи с этим в целях защиты прав указанной категории граждан прокурорами должен активно использоваться комплекс как надзорных, так и ненадзорных полномочий.

#### **Для цитирования в научных исследованиях**

Исламова Э.Р. Обеспечение законности предоставления земельных участков многодетным семьям средствами прокурорского надзора // Вопросы российского и международного права. 2016. № 9. С. 217-233.

#### **Ключевые слова**

Многодетные семьи, предоставление земельных участков, прокурорский надзор, нарушение прав, социальные права.

## **Введение**

Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ в Земельный кодекс Российской Федерации была включена норма, предусматривающая бесплатное предоставление гражданам, имеющим трех и более детей, в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации, земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на основании решения уполномоченного органа (п. 6 ст. 39.5 ЗК РФ). При этом указано, что органами государственной власти субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено требование о том, что такие граждане должны состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях или у таких граждан должны иметься основания для постановки их на данный учет, а также должна быть установлена возможность предоставления таким гражданам с их согласия иных мер социальной поддержки по обеспечению их жилыми помещениями взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно. С учетом этого положения субъекты Российской Федерации, принимая порядки предоставления земельных участков многодетным семьям, устанавливают особенности [Бондарева, Тирских, 2012; Студенникова, 2016].

При применении данной нормы возникают проблемы. Например, несмотря на то, что в Дальневосточном федеральном округе были разработаны необходимые нормативные правовые акты, реализация их положений осуществляется медленно, что обусловлено низкими темпами подготовки документов (документации по планировке территорий, землеустроительной документации для постановки на кадастровый учет) и обеспечения земельных участков необходимыми коммуникациями, отсутствием на предлагаемых к застройке территориях объектов социальной инфраструктуры [Паламарчук, Обеспечение земельными участками..., 2013; Паламарчук, Основные направления..., 2013].

## **Региональные особенности предоставления земельных участков многодетным семьям**

Любое обязательство государства по бесплатному предоставлению земельных участков должно быть обеспечено необходимыми земельными ресурсами в соответствующем объеме и реализуемо на практике. В связи с отсутствием земельных участков существуют проблемы с реализацией права многодетных семей в Москве. Например, Департамент городского имущества города Москвы разъясняет гражданам, что с учетом ограниченного земельного фонда на территории Московской и сопредельных с ней областей, приобретенному за счет бюджетных средств города Москвы, предоставление садовых, огородных или дачных земельных участков в настоящее время не осуществляется. Мотивировано такое разъяснение тем, что в соответствии со ст. 80 ЗК РФ земельные участки для ведения садоводства предоставляются гражданам из земель сельскохозяйственного назначения, в составе которых создается фонд перераспределения земель. Вместе с тем в городе Москве в соответствии со ст. 83 ЗК РФ, ст. 1 Закона города Москвы от 19.12.2007 № 48 «О землепользовании в городе Москве» все земли относятся к категории земель населенных пунктов, которые используются и предназначены для застройки и развития населенных пунктов. Земли, относящиеся к категории сельскохозяйственного назначения, в Москве отсутствуют. Ранее в целях удовлетворения потребности жителей Москвы в земельных участках для коллективного садоводства был утвержден порядок выбора и предоставления земельных участков гражданам из земель в составе районных фондов перераспределения для размещения садоводческих некоммерческих объединений. По принятым заявлениям земельные участки по мере возможности выделялись исходя из наличия земельного фонда на территории Московской и сопредельных с ней областей, приобретенного за счет бюджетных средств города Москвы, с учетом постановки граждан на учет и имеющих у них льгот. Постановлением Правительства Москвы от 15.02.2013 № 76-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 24.02.2010 № 157-ПП» указанные полномочия исключены (см. Письмо Департамента городского имущества г. Москвы от 20.02.2016 № ДГИ-ЭГР-5292/16-1 «О предоставлении земельного участка»).

В Санкт-Петербурге в целях реализации социальной гарантии многодетным семьям в связи с отсутствием в городе земель подписано соглашение между Ленинградской областью и Санкт-Петербургом о безвозмездной передаче в собственность Санкт-Петербурга земельного участка площадью 67 гектаров в поселке Лебяжье Ломоносовского района для предоставления многодетным семьям петербуржцев под дачное строительство (см. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24.10.2012 № 1142).

## **Роль прокурорской деятельности в защите прав на выделение земельных участков многодетным семьям**

Изучение практики прокурорской деятельности свидетельствует о значительной роли прокурора в защите социальных прав граждан [Паламарчук, 2012], в том числе многодетных семей.

Одной из задач органов прокуратуры является обеспечение законности нормативного правового регулирования сферы предоставления земельных участков многодетным семьям. Для ее решения прокурорами активно используются как надзорные полномочия (при осуществлении надзора за законностью правовых актов и при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов), так и ненадзорные (участие в правотворческой деятельности).

При выявлении незаконных нормативных правовых актов прокурор применяет такие меры реагирования, как протест и обращение с административным исковым заявлением в суд. Так, прокурор Нижегородской области обратился в суд с административным исковым заявлением о признании недействующей ч. 3 ст. 10 Закона Нижегородской области № 88-З «О предоставлении земельных участков отдельным категориям граждан в собственность бесплатно на территории Нижегородской области», согласно которой положения данного закона не применяются к отношениям по предоставлению земельных участков, находящихся на территории городских округов город Нижний Новгород и город Саров Нижегородской области. Прокурор сослался на то, что указанная норма принята с превышением компетенции, поскольку субъект Российской Федерации, уполномоченный устанавливать категории граждан в целях предоставления земельных участков в собственность бесплатно, не наделен правом ограничивать права данных категорий граждан по причине их проживания на той или иной территории, иное толкование рассматриваемых положений ограничивает принцип равенства на доступ к приобретению земли, находящейся в государственной и муниципальной собственности, установленный п. 2 ст. 15 ЗК РФ. Ст. 27 ЗК РФ и п. 1 ст. 8 Закона Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» допускается предоставление в частную собственность недвижимого имущества гражданам Российской Федерации, постоянно проживающим или получившим разрешение на постоянное проживание на территории закрытого административно-территориального образования, гражданам Российской Федерации, работающим на данной территории. Следовательно, сам по себе факт отнесения земельного участка к землям, ограниченным в обороте, не является безусловным препятствием для его предоставления в собственность. Суд согласился с позицией прокурора, удовлетворив иск (см. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 20.04.2016 по делу № 9-АПГ16-4).

В Кировской области судом удовлетворено заявление прокуратуры о признании недействующими отдельных положений Закона Кировской области «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Кировской области», возлагавших на граждан обязанность по выполнению за свой счет кадастровых работ в отношении предоставляемых земельных участков [Зайцев, 2013].

### **Нарушения при принятии нормативных правовых актов органами местного самоуправления**

Допускаются нарушения и при принятии нормативных правовых актов органами местного самоуправления. Например, удовлетворен протест прокурора Адамовского района Оренбургской области на решение Совета депутатов муниципального образования, утвердившее Положение «О порядке бесплатного предоставления многодетным семьям земельных участков, находящихся в муниципальной собственности МО Адамовский района, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена», которым не был определен орган, уполномоченный на рассмотрение заявлений граждан и ведение соответствующего учета многодетных семей, а также не установлены конкретные основания для изъятия таких земельных участков из пользования. Аналогичное положение опротестовал и прокурор Переволоцкого района Оренбургской области, выразивший несогласие с тем, что муниципальной властью из числа претендентов на получение бесплатной земли необоснованно исключены приемные многодетные семьи, воспитывающие детей, находящихся на полном государственном обеспечении. Кроме того, прокурор потребовал дополнить нормативный правовой акт указанием на предельный размер предоставляемых земельных участков [Прокуратура Оренбургской области..., www].

Прокуратурой г. Невинномысска Ставропольского края принесен протест на постановление администрации г. Невинномысска о порядке бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, на территории г. Невинномысска, которым предусмотрена обязанность многодетных семей по возмещению расходов по осуществлению кадастровых работ в отношении предоставляемых им земельных участков [Вопрос предоставления земельных участков..., 2014, www].

Прокурорами также принимаются меры по предупреждению нарушений закона на этапе принятия нормативных правовых актов при проведении антикоррупционной экспертизы. Например, прокуратурой Хабаровского края принесены замечания на проект закона «О внесении изменений в закон Хабаровского края от 29.06.2011 № 100 «О бесплатном предоставлении в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Хабаровского края», которым предлагалось ограничить до 18 лет возраст детей, родители которых имеют право приобрести бесплатно земельные участки. Замечания прокуратуры учтены, указанный законопроект отклонен. Прокуратурой Амурской области

в целях устранения коррупциогенных факторов были принесены замечания на проект постановления Правительства области, которым утверждался Порядок предоставления мер социальной поддержки многодетным семьям, не предусматривающий право обращения граждан за получением мер социальной поддержки через представителя либо посредством почтовых отправлений, порядок такого обращения, процедуры внесудебного обжалования, приостановления и прекращения единой социальной выплаты (каким образом оформляется принятое решение, уведомляется ли и в какие сроки получатель выплаты и т. д.). Замечания прокурора также учтены, в новой редакции постановления коррупциогенные факторы отсутствовали [Алексеева, 2014].

Приняты во внимание и замечания прокуратуры Омской области по поводу проекта закона «О внесении изменений в Закон Омской области «О регулировании земельных отношений в Омской области», в котором в нарушение положений федерального законодательства предлагалось осуществлять предоставление земельного участка по месту регистрации членов многодетной семьи. Прокуратурой области в замечаниях указано, что факт регистрации или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав граждан. По результатам рассмотрения замечаний проект скорректирован, в нем предусмотрена норма о предоставлении земельных участков по месту проживания многодетной семьи [Завражнов, 2014].

Прокуроры в ходе правотворческой деятельности реализуют свое право законодательной инициативы в целях защиты прав многодетных семей. Так, по инициативе прокурора Ханты-Мансийского автономного округа принят закон, предусматривающий первоочередное предоставление бесплатных земельных участков многодетным семьям. Законодательная инициатива прокурора была обусловлена тем, что в автономном округе признаны нуждающимися в земельных участках более 5,5 тыс. многодетных семей; ранее планирование количества земельных участков, передаваемых отдельным категориям граждан, устанавливалось от общего количества земельных участков, предназначенных для жилищного строительства на праве собственности, без учета земельных участков, которые переданы на праве аренды. Принятый закон направлен на обеспечение гарантированных федеральным законодательством прав многодетных семей на первоочередное получение земельных участков на территории округа. Внесенные изменения позволяют увеличить количество земельных участков, предоставляемых бесплатно многодетным семьям для индивидуального жилищного строительства [По инициативе прокурора округа..., 2015, www].

По предложению прокуратуры г. Владивостока Думой г. Владивостока принято решение «О внесении изменений в приложение к решению Думы г. Владивостока от 28.10.2005 № 108 «О земельном налоге в г. Владивостоке», согласно которому многодетным семьям, признанным таковыми в соответствии со ст. 7 (1) Закона Приморского края от 29.12.2004 № 206-КЗ «О социальной поддержке льготных категорий граждан, проживающих на территории Приморского края», в отношении одного земельного участка, предоставленного

(приобретенного) для индивидуального жилищного строительства и (или) размещения индивидуального жилого дома, предоставлена налоговая льгота в виде понижения ставки земельного налога на 50%. Мотивировано предложение прокурора тем, что Указом Президента Российской Федерации от 05.05.1992 № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» постановлено оказывать необходимую помощь многодетным родителям, желающим организовать крестьянские (фермерские) хозяйства, малые предприятия и другие коммерческие структуры, обеспечивать выделение для этих целей земельных участков, а также предоставлять льготы по взиманию земельного налога и арендной платы в виде полного или частичного освобождения от налога на определенный срок либо понижения ставок налога. В соответствии с ч. 2 ст. 387 Налогового кодекса Российской Федерации при установлении налога нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований могут также устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения, включая установление размера не облагаемой налогом суммы для отдельных категорий налогоплательщиков. Налоговые льготы позволяют улучшить благосостояние многодетных семей, предоставляют возможность потратить денежные средства на освоение предоставленных земельных участков, в том числе строительство жилого дома и обустройство земельного участка [По предложению прокуратуры Дума города Владивостока..., 2016, www].

### **Выявление средствами прокурорского надзора нарушений прав многодетных семей на получение земельного участка**

В ходе проверок прокурорами устанавливаются факты нарушения прав многодетных семей на получение земельного участка. Например, в Абдулино Оренбургской области прокурор был вынужден обратиться в суд для защиты интересов двух многодетных семей, поскольку несмотря на внесение сельских жителей в реестр семей, претендующих на бесплатное получение земли, им в установленном порядке земельные участки предоставлены не были. Аналогичные требования заявил в суде прокурор Илекского района Оренбургской области, выступив в защиту семьи сельчан, с декабря 2012 года состоявшей на учете, но так и не получившей бесплатной земли, в то время как администрация района с целью пополнения местного бюджета сформировала и продала с торгов гражданам 20 земельных участков под индивидуальное жилищное строительство. Иски прокуроров судами удовлетворены [Прокуратура Оренбургской области..., www].

В ходе проверки в Архангельской области установлено, что в реестр многодетных семей, проживающих на территории Северодвинска, на получение земельных участков включено 694 семьи, однако за период действия указанного закона на территории МО «Северодвинск» в 2014 году сформировано лишь 7 земельных участков, в отношении которых приняты решения о предоставлении их многодетным семьям, включенным в реестр. В целях

устранения нарушений требований земельного законодательства в части реализации мер государственной поддержки многодетных семей на территории МО «Северодвинск» прокуратурой города внесено представление мэру Северодвинска [Прокурор г. Северодвинска выявил..., 2015, www].

Выявлялись прокурорами и недостатки в работе органов местного самоуправления по межеванию и планированию земельных участков для предоставления их многодетным семьям. Прокурор Краснознаменского района Калининградской области внес представление главе администрации муниципального района, которая с 2012 года не сформировала ни одного земельного участка для многодетных семей, однако за это же время 14 земельных участков были переданы для индивидуального жилищного строительства иным гражданам. В Озерском районе того же региона администрацией сформировано 11 земельных участков, при том что на учете состоит 89 граждан, имеющих трех или более детей. Прокурором г. Балтийска было установлено, что районная администрация сформировала для предоставления многодетным гражданам земельные участки, которые фактически находились во владении третьих лиц [Прокуратура Калининградской области..., 2014, www].

Не принимаются меры по обеспечению предоставляемых многодетным семьям земельных участков инженерной инфраструктурой, что также является основанием для принятия прокурорами мер реагирования.

Например, прокурор г. Астрахани обратился в суд с административным иском в интересах многодетной семьи Т., чтобы обязать Администрацию г. Астрахани и Правительство Астраханской области обеспечить строительство объектов инженерной инфраструктуры к земельному участку, предоставленному многодетной семье Т. на праве собственности бесплатно Администрацией г. Астрахани. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 3 Закона Астраханской области от 04.03.2008 № 7/2008-03 «Об отдельных вопросах правового регулирования земельных отношений в Астраханской области» земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются бесплатно в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, для индивидуального жилищного строительства по месту проживания либо в сельской местности по выбору гражданина, для садоводства, огородничества, ведения личного подсобного хозяйства, крестьянского (фермерского) хозяйства в сельской местности. В соответствии с ч. 4 ст. 30 ЗК РФ предоставление земельного участка для строительства без предварительного согласования места размещения объекта осуществляется в порядке определения технических условий подключения (технологического присоединения) объектов к сетям инженерно-технического обеспечения. Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» предусмотрено, что до июля 2012 года Правительство Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязано было разработать комплекс мер по улучшению жилищных условий семей, имеющих

трех и более детей, включая создание при поддержке субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходимой инфраструктуры на земельных участках, предоставляемых указанной категории граждан на бесплатной основе. Распоряжением Правительства Астраханской области от 18.11.2013 № 501-Пр в целях реализации указанного права граждан утвержден план мероприятий («дорожная карта») по инфраструктурному обустройству земельных участков, подлежащих предоставлению для жилищного строительства на территории МО «Город Астрахань» гражданам льготной категории, государственная собственность на которые не разграничена. Срок реализации мероприятий ограничен 2018 годом. На 2014 год предусмотрено финансирование разработки проектной документации на строительство объектов инженерной инфраструктуры и проведения экспертизы проектов на строительство объектов инженерной инфраструктуры для подведения коммуникаций к земельным участкам. В соответствии с указанным выше планом мероприятий проведение кадастровых работ и постановка на государственный кадастровый учет земельных участков, планируемых для предоставления в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, а также проектирование и строительство объектов инженерной и транспортной инфраструктур к указанным земельным участкам должны производиться органами местного самоуправления муниципальных образований Астраханской области. Указанная норма согласуется с положениями ст.ст. 11, 29 ЗК РФ, ст. 15 Федерального закона Российской Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющими вопросы местного значения муниципального района. Разработанный Правительством Астраханской области план мероприятий («дорожная карта») по инфраструктурному обустройству земельных участков предусматривает первоначально проведение кадастровых работ, оформление документов землепользования, строительство объектов инженерной инфраструктуры, а затем только предоставление земельных участков льготным категориям граждан. В связи с этим прокурор обоснованно полагал, что неисполнение органом местного самоуправления обязанности, возложенной на него нормативными правовыми и иными актами, является бездействием в части предоставления Администрацией МО «Город Астрахань» Т. земельного участка для индивидуального жилищного строительства, не обеспеченного необходимой инженерной инфраструктурой. Суд первой инстанции удовлетворил иск прокурора (см. Апелляционное определение Астраханского областного суда от 21.10.2015 по делу № 33-3765/2015).

Аналогичные меры принимались органами прокуратуры Краснодарского края [Прокурор Армавира..., 2016, www] и Калининградской области [Прокуратура помогла многодетной матери..., 2016, www].

Прокурорами также устанавливалось, что органами местного самоуправления нарушаются сроки рассмотрения заявлений о предоставлении земельных участков. Ряд органов местного самоуправления в нарушение требований федерального законодательства предусмотрел двухмесячный срок для дачи ответа на заявление граждан о предоставлении

земельного участка. В Калининграде и области распространены и факты нарушения 10-дневного срока рассмотрения обращений многодетных граждан о постановке их на учет в целях предоставления земельного участка. Также некоторыми муниципалитетами устанавливались дополнительные, не предусмотренные региональным законом основания для отказа в принятии на учет многодетных семей. Кроме того, прокурорской проверкой выявлены как случаи необоснованного включения граждан в очередь на получение земельных участков, так и случаи незаконного отказа в постановке на соответствующий учет. Например, по требованию прокурора Багратионовского района исключены из списков граждан указанной категории женщина, лишенная родительских прав в отношении четверых детей, и жительница района, поставленная на учет на основании временной регистрации на территории муниципального района. Прокурор Гвардейского района установил, что администрация на основании документов, в том числе копии свидетельства о браке, предоставила земельный участок мужчине, имеющему трех и более детей. Вместе с тем, как показала проверка, брак указанный гражданин расторг еще в 2010 году. В связи с этим материалы проверки прокурор района направил в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании. Прокурор Гурьевского района в судебном порядке восстановил права двух многодетных семей на получение в собственность земельных участков. Так, местная администрация отказала гражданам в постановке на соответствующий учет сначала и-за отсутствия муниципального правового акта, устанавливающего порядок предоставления многодетным семьям земельных участков, а затем – из-за достижения старшим ребенком 18-летнего возраста [Прокуратура Калининградской области..., 2014, www].

### **Заключение**

Анализ результатов прокурорских проверок позволяет сделать вывод о том, что нарушения прав многодетных семей на предоставление земельного участка носят распространенный характер. В связи с этим в целях защиты прав указанной категории граждан прокурорами должен активно использоваться комплекс как надзорных, так и ненадзорных полномочий.

### **Библиография**

1. Алексеева Л.Г. Нормативные правовые акты: выявление норм коррупционной направленности // Законность. 2014. № 3. С. 21-24.
2. Апелляционное определение Астраханского областного суда от 21.10.2015 по делу № 33-3765/2015. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/xv0RGbJxs3Ln/>
3. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 20.04.2016 по делу № 9-АПГ16-4. URL: <http://base.garant.ru/71395806/>

4. Бондарева Э.С., Тирских М.Г. Практика правового регулирования предоставления земельных участков многодетным семьям в субъектах Российской Федерации // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. 2012. № 3 (18). С. 3-8.
5. Вопрос предоставления земельных участков многодетным семьям находится на постоянном контроле в прокуратуре края. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-215350/>
6. Завражнов Е.В. Правотворческая функция органов прокуратуры // Законность. 2014. № 7. С. 3-6.
7. Зайцев С.П. Прокурорский надзор за исполнением законодательства при реализации демографической политики в регионах Приволжского федерального округа // Прокурор. 2013. № 2. С. 45-49.
8. Земельный кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 28.09.2001; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 10.10.2001. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33773/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/)
9. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации Федеральный: федер. закон Рос. Федерации от 23.06.2014 № 171-ФЗ (ред. от 03.07.2016): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 10.06.2014; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 18.06.2014. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164516/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164516/)
10. О закрытом административно-территориальном образовании: закон Рос. Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 (ред. от 03.07.2016). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_734/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_734/)
11. О землепользовании в городе Москве: закон г. Москвы от 19.12.2007 № 48 (ред. от 01.04.2015). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MLAW&n=161613&rnd=228224.38443608#0>
12. О предоставлении земельного участка: письмо Департамента городского имущества г. Москвы от 20.02.2016 № ДГИ-ЭГР-5292/16-1. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MLAW;n=168625#0>
13. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16.09.2003; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24.09.2003. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)
14. Об одобрении проекта соглашения между Ленинградской областью и Санкт-Петербургом о безвозмездной передаче в государственную собственность Санкт-Петербурга земельного участка, находящегося в государственной собственности Ленинградской области,

- в целях предоставления земельных участков гражданам Российской Федерации, имеющим трех и более детей, бесплатно для дачного строительства: постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24.10.2012 № 1142. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SPB&n=128846#0>
15. Паламарчук А.В. Деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав граждан // *Законность*. 2012. № 9. С. 3-6.
  16. Паламарчук А.Г. Обеспечение земельными участками многодетных семей в Дальневосточном регионе. Основные проблемы и возможные пути их решения // *Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика*. 2013. № 6. С. 52-58.
  17. Паламарчук А.Г. Основные направления развития территорий муниципальных образований, регулируемые нормами градостроительного законодательства // *Власть и управление на Востоке России*. 2013. № 3 (64). С. 165-168.
  18. По инициативе прокурора округа принят закон, предусматривающий первоочередное предоставление многодетным семьям бесплатных земельных участков. URL: <http://procrf.ru/news/354574-po-initsiative-prokurora-okruga.html>
  19. По предложению прокуратуры Дума города Владивостока приняла решение, устанавливающее налоговые льготы для многодетных семей в отношении земельного участка, предоставленного для индивидуального жилищного строительства. URL: <http://prosecutor.ru/news/2016-02-29-po-predlozheniyu.htm>
  20. Прокуратура Калининградской области выявила многочисленные нарушения закона при предоставлении земельных участков многодетным семьям. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-87154/>
  21. Прокуратура Оренбургской области обобщила практику исполнения законодательства об обеспечении многодетных семей бесплатными земельными участками. URL: <http://www.orenprok.ru/print?item=10055>
  22. Прокуратура помогла многодетной матери в обеспечении водоснабжением земельного участка, предоставленного для строительства дома. URL: <http://www.prokuratura39.ru/archive/item/6484-prokuratura-pomogla-mnogodetnoy-materi-v-obespechenii-vodosnabzheniem-zemelnogo-uchastka-predostavlennogo-dlya-stroitelstva-doma.html>
  23. Прокурор Армавира через судебное повеление потребовал устранить нарушения, допущенные при предоставлении земельных участков многодетным семьям. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1115788/>
  24. Прокурор г. Северодвинска выявил нарушения закона при предоставлении земельных участков многодетным семьям. URL: <http://arhangelsk.bezformata.ru/listnews/severodvinska-viyavil-narusheniya-zakona/33402274/>
  25. Студенникова Н.С. Региональные особенности предоставления земельных участков многодетным семьям (на примере субъектов Центрального федерального округа) // *Научный альманах*. 2016. № 1-1 (15). С. 273-276.

26. Shi Y., van Rooij B. Prosecutorial regulation in the Global South: environmental civil litigation by prosecutors in China compared to Brazil // Regulation and governance. 2016. Vol. 10. No. 1. P. 44-57.
27. Wu Q., Zhang W. The difficulties and countermeasures of prosecutorial supervision of civil execution // Journal of Suzhou University of Science and Technology (Social science). 2013. Vol. 2. P. 8-11.

## **Ensuring the legality of providing land lots to multi-child families by means of public prosecutors' supervision**

**El'nara R. Islamova**

PhD in Law, Associate Professor,  
Department of public prosecutors' supervision and participation  
of public prosecutors in criminal, civil and commercial proceedings,  
St. Petersburg Law Institute (branch),  
Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation,  
191104, 44 Liteiny av., St. Petersburg, Russian Federation;  
e-mail: alnara@yandex.ru

### **Abstract**

**Objective.** The article aims to identify means of public prosecutors' supervision used for ensuring the legality of providing land lots to multi-child families. **Methodology.** The author uses the methods of analysis of documents and official materials and generalization of court practice. **Results.** The author of the article points out the significant role of public prosecutors in the protection of citizens' social rights, including those of multi-child families. One of the tasks carried out by public prosecutors consists in ensuring the legality of the normative legal regulation of providing land lots to multi-child families. Public prosecutors actively use their supervisory and non-supervisory powers in order to fulfil this task. When public prosecutors detect illegal normative legal acts, they use such responses as lodging a protest and filing an administrative claim in court. During inspections, public prosecutors reveal law violations relating to providing land lots to multi-child families. Moreover, they detect poor performance of local authorities. **Conclusion.** Having analysed the results of inspections conducted by public prosecutors, the author comes to the conclusion that there are numerous law violations relating to providing land lots to multi-child families. Public prosecutors should actively use their supervisory and non-supervisory powers in order to protect the rights of this category of citizens.

**For citation**

Islamova E.R. (2016) Obespechenie zakonnosti predostavleniya zemel'nykh uchastkov mnogodetnym sem'yam sredstvami prokurorskogo nadzora [Ensuring the legality of providing land lots to multi-child families by means of public prosecutors' supervision]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9, pp. 217-233.

**Keywords**

Multi-child families, provision of land lots, public prosecutors' supervision, violation of rights, social rights.

**References**

1. Alekseeva L.G. (2014) Normativnye pravovye akty: vyyavlenie norm korrupsionnoi napravlenosti [Normative legal acts: identification of corruptogenic rules]. *Zakonnost'* [Legality], 3, pp. 21-24.
2. *Apellyatsionnoe opredelenie Astrakhanskogo oblastnogo suda ot 21.10.2015 po delu № 33-3765/2015* [Appeal Determination issued by the Astrakhan Regional Court on October 21, 2015 (Case No. 33-3765/2015)]. Available from: <http://sudact.ru/regular/doc/xv0RGbJxs3Ln/> [Accessed 25/08/16].
3. *Apellyatsionnoe opredelenie Verkhovnogo Suda RF ot 20.04.2016 po delu № 9-APG16-4* [Appeal Determination issued by the Supreme Court of the Russian Federation on April 20, 2016 (Case No. 9-APG16-4)]. Available from: <http://base.garant.ru/71395806/> [Accessed 25/08/16].
4. Bondareva E.S., Tirskikh M.G. (2012) Praktika pravovogo regulirovaniya predostavleniya zemel'nykh uchastkov mnogodetnym sem'yam v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii [The legal regulation of providing land lots to multi-child families in the constituent entities of the Russian Federation]. *Vestnik Instituta zakonodatel'stva i pravovoi informatsii im. M.M. Speranskogo* [Bulletin of Speransky Institute of Legislation and Legal Information], 3 (18), pp. 3-8.
5. *O predostavlenii zemel'nogo uchastka: pis'mo Departamenta gorodskogo imushchestva g. Moskvy ot 20.02.2016 № DGI-EGR-5292/16-1* [Regarding the provision of land lots: Letter from the Department of City Property of the city of Moscow No. DGI-EGR-5292/16-1 of February 20, 2016]. Available from: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MLAW;n=168625#0> [Accessed 25/08/16].
6. *O vnesenii izmenenii v Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii Federal'nyi: feder. zakon Ros. Federatsii ot 23.06.2014 № 171-FZ (red. ot 03.07.2016): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 10.06.2014: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 18.06.2014* [On amending the Land Code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law of

- the Russian Federation No. 171-FZ of June 23, 2014 (as amended on July 3, 2016)]. Available from: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164516/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164516/) [Accessed 25/08/16].
7. *O zakrytom administrativno-territorial'nom obrazovanii: zakon Ros. Federatsii ot 14.07.1992 № 3297-1 (red. ot 03.07.2016)* [On closed administrative territorial entities: Law of the Russian Federation No. 3297-1 of July 14, 1992 (as amended on July 3, 2016)]. Available from: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_734/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_734/) [Accessed 25/08/16].
  8. *O zemlepol'zovanii v gorode Moskve: zakon g. Moskvy ot 19.12.2007 № 48 (red. ot 01.04.2015)* [On land use in the city of Moscow: Law of the city of Moscow No. 48 of December 19, 2007 (as amended on April 1, 2015)]. Available from: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MLAW&n=161613&rnd=228224.38443608#0> [Accessed 25/08/16].
  9. *Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 03.07.2016): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 16.09.2003: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 24.09.2003* [On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 131-FZ of October 6, 2003 (as amended on July 3, 2016)]. Available from: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) [Accessed 25/08/16].
  10. *Ob odobrenii proekta soglasheniya mezhdru Leningradskoi oblast'yu i Sankt-Peterburgom o bezvozmezdnoi peredache v gosudarstvennyu sobstvennost' Sankt-Peterburga zemel'nogo uchastka, nakhodyashchegosya v gosudarstvennoi sobstvennosti Leningradskoi oblasti, v tselyakh predostavleniya zemel'nykh uchastkov grazhdanam Rossiiskoi Federatsii, imeyushchim trekh i bolee detei, besplatno dlya dachnogo stroitel'stva: postanovlenie Pravitel'stva Sankt-Peterburga ot 24.10.2012 № 1142* [On the approval of the draft agreement between the Leningrad region and St. Petersburg on the gratuitous transfer of the land plot owned by the Leningrad region to the state ownership of St. Petersburg with a view to providing land lots free of charge to citizens of the Russian Federation with three or more children for suburban development: Decree of the Government of St. Petersburg No. 1142 of October 24, 2012]. Available from: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SP-B&n=128846#0> [Accessed 25/08/16].
  11. Palamarchuk A.G. (2013) Obespechenie zemel'nymi uchastkami mnogodetnykh semei v Dal'nevostochnom regione. Osnovnye problemy i vozmozhnye puti ikh resheniya [Providing land lots to multi-child families in the Far East. The main problems and possible ways of their solution]. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie v XXI veke: teoriya, metodologiya, praktika* [State and municipal administration in the 21<sup>st</sup> century: theory, methodology, practice], 6, pp. 52-58.
  12. Palamarchuk A.G. (2013) Osnovnye napravleniya razvitiya territorii munitsipal'nykh obrazovaniy, reguliruemye normami gradostroitel'nogo zakonodatel'stva [The main directions in the development of municipal territories, regulated by town-planning legislation]. *Vlast' i upravlenie na Vostoke Rossii* [Power and administration in the East of Russia], 3 (64), pp. 165-168.

13. Palamarchuk A.V. (2012) Deyatel'nost' organov prokuratury po nadzoru za soblyudeniem sotsial'nykh prav grazhdan [The activities of public prosecutors' offices relating to supervision of the observance of citizens' social rights]. *Zakonnost'* [Legality], 9, pp. 3-6.
14. *Po initsiative prokurora okruga prinyat zakon, predusmatrivayushchii pervoocherednoe predostavlenie mnogodetnym sem'yam besplatnykh zemel'nykh uchastkov* [At the initiative of the district public prosecutor, the law stipulating the preferential provision of land lots free of charge to multi-child families has been adopted] (2015). Available from: <http://procrf.ru/news/354574-po-initsiative-prokurora-okruga.html> [Accessed 25/08/16].
15. *Po predlozheniyu prokuratury Duma goroda Vladivostoka prinyala reshenie, ustanavlivayushchee nalogovye l'goty dlya mnogodetnykh semei v otnoshenii zemel'nogo uchastka, predostavlenno dlya individual'nogo zhilishchnogo stroitel'stva* [At the suggestion of the public prosecutor's office, the Duma of the city of Vladivostok has decided to create tax incentives for multi-child families regarding land lots intended for individual housing construction] (2016). Available from: <http://prosecutor.ru/news/2016-02-29-po-predlozheniyu.htm> [Accessed 25/08/16].
16. *Prokuratura Kaliningradskoi oblasti vyyavila mnogochislennye narusheniya zakona pri predostavlenii zemel'nykh uchastkov mnogodetnym sem'yam* [The public prosecutor's office in the Kaliningrad region has revealed numerous law violations relating to providing land lots to multi-child families] (2014). Available from: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-87154/> [Accessed 25/08/16].
17. *Prokuratura Orenburgskoi oblasti obobshchila praktiku ispolneniya zakonodatel'stva ob obespechenii mnogodetnykh semei besplatnymi zemel'nymi uchastkami* [The public prosecutor's office in the Orenburg region has summed up the practice of the implementation of legislation relating to providing land lots free of charge to multi-child families]. Available from: <http://www.orenprok.ru/print?item=10055> [Accessed 25/08/16].
18. *Prokuratura pomogla mnogodetnoi materi v obespechenii vodosnabzheniem zemel'nogo uchastka, predostavlenno dlya stroitel'stva doma* [The public prosecutor's office has helped a mother of multiple children to bring water to the land lot intended for individual housing construction] (2016). Available from: <http://www.prokuratura39.ru/archive/item/6484-prokuratura-pomogla-mnogodetnoy-materi-v-obespechenii-vodosnabzheniem-zemel'nogo-uchastka-predostavlenno-dlya-stroitelstva-doma.html> [Accessed 25/08/16].
19. *Prokuror Armavira cherez sudebnoe ponuzhdenie potreboval ustranit' narusheniya, dopushchennye pri predostavlenii zemel'nykh uchastkov mnogodetnym sem'yam* [The public prosecutor in Armavir demanded through judicial compulsion that violations relating to providing land lots to multi-child families should be rectified] (2016). Available from: <http://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1115788/> [Accessed 25/08/16].
20. *Prokuror g. Severodvinska vyyavil narusheniya zakona pri predostavlenii zemel'nykh uchastkov mnogodetnym sem'yam* [The public prosecutor in Severodvinsk has revealed law viola-

- tions relating to providing land lots to multi-child families] (2015). Available from: <http://arhangelsk.bezformata.ru/listnews/severodvinska-viyavil-narusheniya-zakona/33402274/> [Accessed 25/08/16].
21. Shi Y., van Rooij B. (2016) Prosecutorial regulation in the Global South: environmental civil litigation by prosecutors in China compared to Brazil. *Regulation and governance*, 10 (1), pp. 44-57.
  22. Studennikova N.S. (2016) Regional'nye osobennosti predostavleniya zemel'nykh uchastkov mnogodetnym sem'yam (na primere sub'ektov Tsentral'nogo federal'nogo okruga) [Regional features of providing land lots to multi-child families (a case study of the constituent entities of the Russian Federation located in the Central Federal District)]. *Nauchnyi al'manakh* [Science almanac], 1-1 (15), pp. 273-276.
  23. *Vopros predostavleniya zemel'nykh uchastkov mnogodetnym sem'yam nakhoditsya na postoyannom kontrole v prokurature kraya* [The public prosecutor's office continuously monitors providing land lots to multi-child families] (2014). Available from: <http://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-215350/> [Accessed 25/08/16].
  24. Wu Q., Zhang W. (2013) The difficulties and countermeasures of prosecutorial supervision of civil execution. *Journal of Suzhou University of Science and Technology (Social science)*, 2, pp. 8-11.
  25. Zaitsev S.P. (2013) Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva pri realizatsii demograficheskoi politiki v regionakh Privolzhskogo federal'nogo okruga [Public prosecutors' supervision over law observance during the implementation of demographic policy in the regions of the Volga Federal District]. *Prokuror* [Procurator], 2, pp. 45-49.
  26. Zavrazhnov E.V. (2014) Pravotvorcheskaya funktsiya organov prokuratury [The law-making function of public prosecutors]. *Zakonnost'* [Legality], 7, pp. 3-6.
  27. *Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 25.10.2001 № 136-FZ (red. ot 03.07.2016): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 28.09.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 10.10.2001* [Land Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 136-FZ of October 25, 2001 (as amended on July 3, 2016)]. Available from: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33773/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/) [Accessed 25/08/16].