МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

«БАЙКАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

КОЛЛЕДЖ БАЙКАЛЬСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

К защите допускаю:

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ И. О. Фамилия

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

**По Междисциплинарному курсу 01. 01**

**«ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ»**

**Специальности** 40.02.01

Право и организация социального обеспечения

**на тему: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

Исполнитель\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  
 (дата, подпись) (группа, ФИО)

Руководитель\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  
 (дата, подпись) (должность, ФИО)

Иркутск, 2017

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

«БАЙКАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

КОЛЛЕДЖ БАЙКАЛЬСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

ЗАДАНИЕ

на курсовую работу

Студенту\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Тема работы\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Руководитель курсовой работы\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(ученая степень, звание, И.О.Ф.)

Дата выдачи задания «02» сентября 201\_\_ г.

Срок сдачи студентом законченной работы «15» мая 201\_\_ г.

КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН

выполнения курсовой работы

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Этапы выполнения | План  выполнения | Фактическое выполнение | Подпись  руководителя |
| Работа с научной литературой; | 12.01.2017 |  |  |
| Освоение экспериментальных методов исследования; | 12.02.2017 |  |  |
| Выполнение экспериментальной и аналитической работы по сбору данных; | 12.03.2017 |  |  |
| Анализ полученных данных, формулирование выводов и рекомендаций; | 12.04.2017 |  |  |
| Оформление работы в соответствии с установленными требованиями. | 12.05.2017 |  |  |

Руководитель\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(дата, подпись) (ФИО)

Исполнитель\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(дата, подпись) (ФИО)

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

«БАЙКАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

КОЛЛЕДЖ БАЙКАЛЬСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

**ОТЗЫВ РУКОВОДИТЕЛЯ**

**НА КУРСОВУЮ РАБОТУ**

Студента(ки) \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Группы \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

По теме: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| № | Вид выполненной работы | Максимальный показатель баллов | Фактический показатель набранных баллов |
|  | Своевременность написания, оформления оглавления, титульного листа и сдачи курсовой работы | 4 |  |
|  | Ведение | 3 |  |
|  | Содержание главы 1 | 10 |  |
|  | Содержание главы 2 | 10 |  |
|  | Заключение | 3 |  |
|  | Оформление списка использованных источников | 10 |  |
|  | Наличие и качество приложения | 5 |  |
|  | Защита и ответы на вопросы | 5 |  |
|  | Наличие и использование судебной практики | 7 |  |
|  | Самостоятельность исследования | 15 |  |
|  | Анализ дискуссионных вопросов, освященных в работе (позиции различных авторов), добросовестность цитирования | 10 |  |
|  | Наличие логики аргументации авторских выводов и предложений | 4,5 |  |
|  | Навыки делового юридического письма | 4,5 |  |
|  | Грамотная устная и письменная речь, научно-публицистический стиль | 4,5 |  |
|  | Качество оформления текста и переплета | 4,5 |  |
|  | Итого: | 100 |  |

Вопросы для защиты курсовой работы:

1. \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Обоснование оценки: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Рекомендации: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

1. Оценить на «Неудовлетворительно» кол-во баллов \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

2. Оценить на «Удовлетворительно» кол-во баллов\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

3. Оценить на «Хорошо» кол-во баллов \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

4. Оценить на «Отлично» кол-во баллов \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Руководитель И. О. Фамилия

«\_\_\_\_» \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ преподаватель ПЦК

Социально-правовых технических дисциплин и оценки

**ОЦЕНКА КУРСОВОЙ РАБОТЫ**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_(**Ф.И.О.) студента

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Коды проверяемых компетенций** | **Показатели оценки результата** | **Оценка** |
| ПК 1.1. | Осуществление профессионального толкование нормативных правовых актов для реализации прав граждан в сфере пенсионного обеспечения и социальной защиты. |  |
| ПК 1.2 | . Осуществление приема граждан по вопросам пенсионного обеспечения и социальной защиты. |  |
| ПК 1.3 | . Рассмотрение пакета документов для назначения пенсий, пособий, компенсаций, других выплат, а также мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, нуждающимся в социальной защите. |  |
| ПК 1.4. | Осуществление установления (назначения, перерасчета, перевода), индексации и корректировки пенсий, назначение пособий, компенсаций и других социальных выплат, используя информационно-компьютерные технологии. |  |
| ПК 1.5 | . Осуществление формирования и хранения дел получателей пенсий, пособий и других социальных выплат. |  |
| ПК 1.6. | Консультирование граждан и представителей юридических лиц по вопросам пенсионного обеспечения и социальной защиты. |  |
| Структура и оформление курсовой работы | |  |

# ОГЛАВЛЕНИЕ

[ОГЛАВЛЕНИЕ 7](#_Toc477573531)

[ВВЕДЕНИЕ 8](#_Toc477573532)

[1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОНЯТИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ 11](#_Toc477573533)

[1.1 Понятие института социальной защиты в РФ 11](#_Toc477573534)

[1.2 Правовые гарантии социального обеспечения граждан трудящихся в районах крайнего севера 16](#_Toc477573535)

[2 СОВРЕМЕННЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЖИВАЮЩИХ И ТРУДЯЩИХСЯ ЖЕТЕЛЕЙ КРАЙНЕГО СЕВЕРА 21](#_Toc477573536)

[2.1 Северные надбавки и компенсации для работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях 21](#_Toc477573537)

[2.2 Способы сохранения численности работников крайнего севера с помощью дополнительного социального обеспечения 23](#_Toc477573538)

[ЗАКЛЮЧЕНИЕ 33](#_Toc477573539)

[СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 35](#_Toc477573540)

# **ВВЕДЕНИЕ**

Актуальность курсовой работы состоит в том, что переход Российской экономики к рыночным отношениям, начавшийся в 90-е годы прошлого столетия и продолжающийся в настоящее время, выявил проблемы, требующие своего разрешения. Одной из них является проблема правового регулирования социального обеспечения, проживающих и осуществлявших трудовую деятельность работников Крайнего Северa. Сокращение средств, выделяемых из федерального бюджета на статьи расходов северных территорий, изменения законодательства не «в лучшую сторону для работников», отсутствие четкого механизма реализации правовых норм, регулирующих трудовые отношения работников Крайнего Севера, привели к массовому отъезду трудоспособного населения из этих районов, их опустению и значительному снижению жизненного уровня северян.

В настоящее время к районам Севера полностью или частично относятся сегодня 27 субъектов Российской Федерации. При их огромной площади, составляющей 70 процентов территории страны, живет здесь всего 16 процентов населения России. Все они имеют различные условия труда и проживания, но вместе с тем, их объединяет экстремальность природно-климатических условий.

Благодаря законам Российской Федерации, трудящиеся в районе Крайнего Севера, имеют особый ряд предоставления социальной защиты, которая зависит от классификации их деятельности, и местности, в которой они осуществляют свою трудовую деятельность. Государство контролирует и с каждым новым годом, старается все больше обеспечивать достойную защиту социальных прав граждан работающих и проживающих в таких сложных условиях.

Для нашего государства, защита работников Крайнего Севера от социальных рисков играет большую роль в дальнейшей деятельности государства, в целом. Социальная защита влияет на производительность и уровень работы каждого сотрудника, что в последствии сказывается на состоянии многих областей, как социальных так и экономических. Социальная защита таких работников, служит как раз одной из данных гарантий предоставляемых государством населению.

Так как только эффективно действующая система таких социальной защиты работников, проживающих в условиях Крайнего Севера, позволяет наполнить субъективные права служащих реальным содержанием, данный аспект показывает высокую актуальность исследования курсовой работы.

Целью данной работы является исследование социальной защиты работников, трудящихся граждан, находящихся в районе Крайнего Севера.

Задачами курсовой работы является:

1. Понятие и особенности понятия социальной защиты.

2. Общая характеристика государственных гарантий социального обеспечения граждан трудящихся в районах крайнего севера.

3. Основа предоставления Северной надбавки и компенсации для работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

4. Исследование основных способов сохранения численности работников крайнего севера с помощью дополнительного социального обеспечения.

5. Описать порядок предоставления отпуска работнику Крайнего Севера.

Объектом исследования являются общественные отношения, которые возникают при обеспечении социальной защиты служащим работникам Крайнего Севера.

Предметом курсовой работы служат гарантии, предоставляемые государством гражданам.

Правовую основу настоящего исследования составляют законы, нормативные правовые акты, Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ.

При выполнении работы были использованы труды таких авторов как В.А. Агафонов, А.С. Васильева, В.А. Власов, Е.Ю. Говорухина, И.В Григорьев, Е.А Истомина, Д.Е. Кожевников, Саликова Н. М., А.С. Кузеванов, А.В. Медведев, Е.Г. Назаров, К.Н. Гусов, М.Л. Захаров, , Е.Е. Мачульская, В.И. Попов, Э.Г. Тучкова, М.Ю. Федорова, В.Ш. Шайхатдинов.

Проведенное исследование опирается на диалектический метод научного познания явлений окружающей действительности, отражающий взаимосвязь теории и практики. Обоснование положений, содержащихся в работе, осуществлено путем комплексного применения логико-юридического метода правового исследования.

Данная работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы.

# **1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОНЯТИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

## **1.1 Понятие института социальной защиты в РФ**

Система социальной защиты, в наше время, распределяет отношения, благодаря которым, за счет национального дохода, денежные средства материального обеспечения и обслуживания граждан расходятся по различным фондам, предназначенных для различных слоев населения;

Социальная защита является, в своем содержании, заботой государства о своих гражданах, которые не могут себя обеспечивать в силу своих физических возможностей, возраста и многих других аспектов, а так же предоставления достойного отдыха после многолетней службы сотрудников государственных органов; под социальной защитой подразумевается, любая деятельность государства, экономическая, социальная, культурная, политическая, направленная на обеспечение деятельности государства для предоставления достойного уровня жизни.

Благодаря деятельности социальной защиты, осуществляются все функции социальной политики государства.

Главным аспектом социальной политики государства зависит от правильного построения социальных приоритетов, то есть решения наиболее значимых и срочных проблем и задач, которые необходимы для населения, требующими первоочередного решения. Однако для политики социальной защиты необходимо не только поддерживать отношения между определенными слоями населения, но и развивать их.

Система социальной защиты, в наше время, распределяет отношения, благодаря которым, за счет национального дохода, денежные средства материального обеспечения и обслуживания граждан расходятся по различным фондам, предназначенных для различных слоев населения;

Социальная защита является, в своем содержании, заботой государства о своих гражданах, которые не могут себя обеспечивать в силу своих физических возможностей, возраста и многих других аспектов, а также предоставления достойного отдыха после многолетней службы сотрудников государственных органов; под социальной защитой подразумевается, любая деятельность государства, экономическая, социальная, культурная, политическая, направленная на обеспечение деятельности государства для предоставления достойного уровня жизни.

Благодаря деятельности социальной защиты, осуществляются все функции социальной политики государства.

Главным аспектом социальной политики государства зависит от правильного построения социальных приоритетов, то есть решения наиболее значимых и срочных проблем и задач, которые необходимы для населения, требующими первоочередного решения. Однако, для политики социальной защиты необходимо не только поддерживать отношения между определенными слоями населения, но и развивать их.

В Российской Федерации под социальной защитой подразумеваются гарантии государства и охранительные меры, для каждого гражданина страны, они служат защитой для членов общества от политической, экономической и социальной деградации. Социальная защита, выступает как процесс осуществления всех гарантий государства прописанных в законе.

В то же время экономические, социально-политические, социальные потребности и интересы социальной защиты прослеживаются во всех сферах жизнедеятельности общества. Социальная защита служит процессом обеспечения государственными или иными органами существующих в обществе гарантий и прав, охраняющих личность. Существуют модели, социальной защиты представленные Автономов А.С.

Модели социальной защиты (Автономов А.С. 7)

- Континентальная модель

- Англосаксонская модель

- Скандинавская модель

- Южно-европейская модель

- Принципы социальной защиты

Федеральное и региональное законодательство выделяет следующие категории населения, защищаемые теми или иными правовыми актами, поскольку они без мер защиты будут находиться в трудной жизненной ситуации:

- граждане пожилого возраста одинокие и одиноко проживающие;

- инвалиды Великой Отечественной войны и семьи погибших военнослужащих;

- инвалиды, в том числе инвалиды с детства, и дети-инвалиды;

- граждане, пострадавшие от последствий аварии на Чернобыльской АЭС и радиоактивных выбросов в других местах;

- безработные;

- вынужденные беженцы и переселенцы;

- дети — сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей и семьи, в которых они проживают;

- малообеспеченные семьи;

- многодетные семьи;

- одинокие матери;

- граждане, инфицированные ВИЧ или больные СПИДом;

- лица без определенного места жительства.

Для этих категорий социальная защита рассматривается как система гарантированных государством постоянных или долговременных мер, обеспечивающих условия для преодоления трудной жизненной ситуации. Эти меры направлены на создание защищаемых категорий населения равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества. Они включают социальную помощь и социальную поддержку.

Социальная помощь - периодические или регулярные мероприятия, способствующие устранению или уменьшению трудной жизненной ситуации.

В соответствии со ст. 1 ФЗ №178-ФЗ от 17.07.1999 г. под государственной социальной помощью понимается предоставление малоимущим семьям или одиноко проживающим гражданам за счет бюджета социальных пособий, субсидий, компенсаций или жизненно необходимых товаров. Малоимущим признается лицо, если его месячных доход меньше установленного в субъекте его проживания прожиточного минимума.

Пособие – это безвозмездно представляемая денежная сумма. Она носит нецелевой характер. То есть его получатель может распоряжаться деньгами по своему усмотрению. Выплата пособия – вспомогательная мера, ее цель – поддержать человека, а не полностью обеспечить его материальными средствами.

В отличие от пособия, субсидия имеет целевое назначение, и представляет собой оплату предоставляемых гражданам материальных благ или услуг.

Компенсация – это возмещение гражданам произведенных ими расходов, причем не любых, определенных произвольно по своим нуждам, а установленных государством. Назначение и выплату пособий и компенсаций также осуществляет соответствующие отделы территориальных органов социальной защиты населения.

Социальная поддержка - одноразовые или эпизодические мероприятия кратковременного характера, не ориентированные непосредственно на устранение социальной проблемы, но способствующие её снижению.

Всем нетрудоспособным и социально-уязвимым слоям и группам населения социальная защита обеспечивает в установленном законом порядке преимущества в пользовании общественными фондами потребления, прямую социальную помощь, снижение налогов. Социальная защита не только имеет выраженную адресную направленность, но и отличается многообразием своих методов и форм, носит комплексный характер. Наряду с социальным обеспечением используются различные формы социальной помощи и поддержки, включая различные формы социального обслуживания, консультирование и психологическую помощь.

Трудоспособным гражданам социальная защита гарантирует равные возможности жизнеобеспечения за счет личного трудового вклада, экономической самостоятельности и предпринимательства.

Право превентивности мер по социальной защите дает возможность прогнозировать социальные риски на региональном уровне для более эффективного их устранения. Предотврощение социальных рисков осуществляется разными приспособлениями (например, в случае потери работы — помощь в трудоустройстве). Сочетание платных и бесплатных услуг позволяет удовлетворить широкий спектр социальных потребностей людей.

Социальное право выделяет ряд субъектов социальной ответственности за качество жизни населения.

Важнейшим субъектом социальной защиты населения является государство, которое разрабатывает и осуществляет социозащитные мероприятия. Оно обеспечивает минимальный уровень социальных гарантий, создает условия для жизнедеятельности людей, разрабатывает правовую основу социальной защиты и организует работу не бюджетных государственных фондов социального страхования.

Общественные организации активно оказывают влияние на повышение социальной защищенности граждан. 49 % некоммерческих организаций относятся к разряду общественных объединений и осуществляют свою деятельность в социальной сфере.

Увеличивается значимость работодателей в системе социальной защиты населения, что связано с развитием отечественной экономики. Успешные предприятия и фирмы, располагающие значительными финансовыми ресурсами, все активнее предоставляют своим работникам дополнительные социальные блага: оплату отдыха, лечения, выдачу долгосрочных беспроцентных кредитов, питание, оплату транспорта.

Нынешняя теория социальной защиты исходит из того, что она не должна сводиться к бесплатной помощи. Главным субъектом социальной защиты трудоспособных граждан является человек, реализующий свои потребности и интересы в сфере социально-трудовых отношений.

Средствами социальной защиты являются:

- нормативные ограничения, не позволяющие последствиям рыночных механизмов достичь социально опасного уровня. Для этого государство регулирует минимальный уровень оплаты труда, гарантирует минимально допустимые ставки налогов, гарантирует минимальное бесплатное образование и медицинское обслуживание;

- система социальных стимуляторов в виде льгот, субсидий, рассрочек, бесплатно или частично оплачиваемых услуг и стимуляции благотворителей.

- учет результатов комплексного анализа уровня социальных и экономических условий жизни нуждающихся в поддержке групп населения;

- организация пенсионного обеспечения граждан, в том числе создание негосударственной системы пенсионного обеспечения;

- разработка мероприятий по материально-бытовому обслуживанию нетрудоспособных и иных граждан, нуждающихся в социальной защите;

- создание адресной, дифференцированной системы поддержки на государственной и благотворительной основе;

- организация и внедрение новых форм и видов натуральной помощи, гуманитарной, технической, экстремальной помощи.

## **1.2 Правовые гарантии социального обеспечения граждан трудящихся в районах крайнего севера**

Лица, работающие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях

Трудовой кодекс Российской Федерации статьи 314, 315, 316, 317;

Закон Российской Федерации от 19.02.1993 № 4520-I «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» статьи 10, 11;

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10.02.1960 «Об упорядочении льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера», пункт 1;

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26.09.1967 № 1908-VII «О расширении льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера», пункт 1;

Постановление Совета Министров РСФСР от 22.10.1990 № 458 «Об упорядочении компенсаций гражданам, проживающим в районах Севера», пункт 1, подпункт «д».

Оплата труда в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях осуществляется с применением районных коэффициентов и процентных надбавок к заработной плате.

Размер районного коэффициента и порядок его применения для расчета заработной платы работников организаций, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе за счет средств соответственно бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований устанавливать более высокие размеры районных коэффициентов для учреждений, финансируемых соответственно из средств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетов. Нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации может быть установлен предельный размер повышения районного коэффициента, устанавливаемого входящими в состав субъекта Российской Федерации муниципальными образованиями.

Размер процентной надбавки к заработной плате и порядок ее выплаты устанавливаются в порядке, определяемом для установления размера районного коэффициента и порядка его применения.

Надбавки за непрерывный стаж работы на предприятиях, в организациях и учреждениях, расположенных в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, выплачиваются без учета районного коэффициента.

Сотрудникам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, начисляйте дополнительные выплаты к зарплате:

-надбавки за стаж работы;

-районные коэффициенты.

Начисление указанных выплат не зависит от местонахождения самой организации.

Так, например, организация, расположенная в Москве и заключившая трудовой договор с надомником из Мурманска (район Крайнего Севера), обязана предоставлять такому сотруднику все надбавки, установленные законодательством за работу в северных районах. Такие разъяснения содержатся в письме Минфина России от 13 ноября 2010 г. № 03-03-07/39.

Право на получение надбавки за работу в северных районах закреплено в статье 317 Трудового кодекса РФ и статье 11 Закона от 19 февраля 1993 г. № 4520-1. В части, не противоречащей этим документам, по-прежнему действуют нормативные акты СССР, разъясняющие порядок начисления надбавки .

Перечень территорий, относящихся к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, приведен в постановлении Совета Министров СССР от 10 ноября 1967 г. № 1029.

Помимо сотрудников, постоянно работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, право на получение процентной надбавки имеют и сотрудники, периодически работающие на Севере вахтовым методом (ст. 302 ТК РФ). Сотрудникам, направленным в северные районы в командировку, процентная надбавка не положена.

Вопрос из практики: начисляется ли процентная надбавка и районный коэффициент за работу в районах Крайнего Севера по гражданско-правовому договору

Величина процентной надбавки за работу в районах Крайнего Севера зависит:

-от района, в котором работает сотрудник;

-от возраста сотрудника;

-от продолжительности его работы (проживания) в данном регионе.

Например, в районах Крайнего Севера в течение первых шести месяцев работы, надбавка не выплачивается. В местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, надбавки к зарплате начинают выплачиваться после года работы.

Сотрудники моложе 30 лет имеют право на надбавку в повышенном размере. Однако для того чтобы воспользоваться повышенной процентной надбавкой, им необходимо прожить в соответствующем регионе не менее одного года (п. 16 Инструкции, утвержденной приказом Минтруда РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 2).

Особые правила по начислению процентных надбавок могут быть установлены в отраслевых соглашениях. Однако для коммерческих организаций такие соглашения обязательны, только если они к ним присоединятся (ст. 48 ТК РФ). Например, сотрудники угольной промышленности моложе 30 лет имеют право на льготный порядок начисления надбавки. Право на надбавку в отличие от общего порядка у них появляется с первого дня работы. Однако для этого такие сотрудники должны прожить в районах Крайнего Севера (приравненных к ним местностях) не менее пяти лет. Об этом сказано в пункте 3.2.9 Федерального отраслевого соглашения по угольной промышленности на 2010–2012 годы.

Тем не менее практика пошла по обратному пути. Теперь функции земельного контроля и надзора четко разграничены. Как уже отмечалось, функциями по земельному надзору наделены уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, а земельный контроль могут осуществлять органы местного самоуправления (муниципальный земельный контроль), общественные организации (общественный земельный контроль) и конкретные землепользователи (производственный земельный контроль).

Тем не менее нигде на законодательном уровне так и не определено понятие функций «по контролю» и «надзору», не очерчен круг полномочий «контролирующих» и «надзорных» органов. По этой причине вопрос о соотношении данных понятий продолжает оставаться актуальным.

В Постановлении Правительства РФ о государственном земельном надзоре, помимо того, что изменилось название указанного государственного полномочия, несколько изменилось и его содержание. Следовательно, задачей государственного земельного контроля было обеспечение соблюдения требований земельного законодательства гражданами и юридическими лицами. Задачи государственного земельного надзора шире: это, во-первых, проверка соблюдения законодательства не только лишь гражданами и юридическими лицами, но и органами государственной власти и местного самоуправления, во-вторых, в полномочия добавлена функция, назовем ее аналитической, сущность которой состоит в наблюдении, анализе и прогнозировании состояния исполнения требований земельного законодательства, что не было характерно для государственного земельного контроля.

Но­ не стоит забывать, что только лишь органы государственной власти могут привлекать к юридической ответственности правонарушителя, органы государственного земельного надзора, соответственно, к административной ответственности. По этой причине, на наш взгляд, основным критерием разграничения понятий «контроль» и «надзор» будет выступать как раз возможность «наказывать», налагать взыскания. Такое полномочие на сегодняшний день есть только лишь у государственных органов исполнительной власти, которые осуществляют именно государственный земельный надзор. У «контролирующих» органов и лиц такого полномочия нет.

По этой причине для нас выступает очевидным вывод, сделанный на основе анализа действующих нормативных актов, о том, что понятие «земельный надзор» шире, чем «земельный контроль», и последний выступает частью земельного надзора.

Тем не менее возникает логичный вопрос: что же изменится в практической работе органов государственной власти, которые осуществляют государственный земельный надзор? Ответ: пока ничего, так как, кроме замены «контроля» «надзором» и введения новых государственных задач,­ другие положения Постановления о государственном земельном надзоре, то есть собственно нормы материального и процессуального характера, не изменены. Механизм новой формы деятельности не прописан.

В связи с этим высказывается резкая, но не лишенная логики мысль о том, что ряд коллизий, образовавшихся в связи с переименованием указанной государственной функции, не позволяет считать сегодня государственный земельный надзор функцией, обладающей должными признаками легитимности.

С сожалением стоит признать, что несовершенство административного и земельного законод??тельства в области реализации государственного земельного надзора (контроля) достигло своего апогея. Среди нормативных актов, в которые нужно внести изменения в части корректировки функций «контроля» и «надзора», стоит назвать ФЗ ­от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», где «контроль» и «надзор» до сих пор не разграничены, КоАП, где до сих пор федеральные органы государственной исполнительной власти осуществляют «контроль», а не «надзор».

А самое главное, нужно внести изменения в Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», который имеет огромное концептуальное значение для всего административного законодательства, так как устанавливает не только лишь систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, но и определяет, что понимается под их конкретными функциями. А в этом Указе функции контроля и надзора не разграничены.

Конечно, в данной связи неизбежен вывод о том, что на сегодняшний день земельный надзор не выполняет главного своего предназначения, а именно не способствует наиболее рациональному и эффективному землепользованию в России.

В целом же, учитывая, что патовая ситуация сложилась не только лишь в области государственного земельного контроля и надзора, но и в других сферах - в области экологического, технологического, да и всех остальных видов, считаем, что наиболее разумным стало бы формирование на научной основе продуманной, четкой концепции развития государственной и муниципальной деятельности в области контроля и надзора. То есть необходима административная реформа в данной области.

Результатом такой работы видится принятие рамочного нормативного акта о контроле и надзоре, осуществляемом органами государственной власти и местного самоуправления, где четко были бы отражены­ все стороны данных управленческих полномочий: сформирован понятийный аппарат, полномочия, реализуемые при осуществлении всех функций, вытекающих отдельно из контроля, надзора и их элементов, закреплены права государственных инспекторов разного уровня, в т.ч. социальные, обязанности, ответственность, а также четко прописаны формы административного реагирования в случае выявления правонарушений.

На основе данного акта, обеспечивающего разумное единообразие, принимались бы отраслевые акты о контроле и надзоре. Только лишь в таком случае возможно сформировать стройную, понятную и прозрачную систему законодательства о реализации административной контрольно-надзорной функции органов власти.

Тем не менее на этапе формирования концепции развития системы административной контрольно-надзорной функции органов власти видится необходимым решение еще целого ряда вопросов практического характера.

Следовательно, в современных условиях становится уже хрестоматийным тезис о том, что государственный земельный контроль выступает одним из наиболее неэффективных форм государственной деятельности. Прокуратура, также осуществляющая надзорные полномочия в деле установления земельного правопорядка,­ выглядит более авторитетно. Еще в 2007 г. отмечалось, что в России сокращается штат органов государственного земельного контроля, что также выступает одним из средств диверсификации их деятельности. И эту опасную тенденцию нужно срочно менять.

Большая проблема возникает при реализации органами государственного земельного надзора правовосстановительной функции. Дело в том, что при обнаружении признаков земельного правонарушения, государственные инспекторы должны выносить предписания об устранении признаков земельного правонарушения. Но такие предписания они могут выносить только лишь в процессе собственных плановых проверок либо после внеплановых проверок граждан. По проверкам земельного законодательства, инициированным прокуратурой, полицией, ­органами местного самоуправления, дело об административном правонарушении все равно возбуждает орган государственного земельного надзора, но выносить обязательные для исполнения предписания по вопросам устранения признаков и последствий земельного правонарушения они не имеют права.

То есть складывается ситуация, в которой орган государственного земельного надзора признает факт правонарушения, привлекает виновного к административной ответственности, но не может «заставлять» правонарушителя устранить правонарушения, т.к. по закону это обязанность органа власти, проводившего проверку и такое правонарушение выявившего.

На наш взгляд, это не способствует формированию надлежащего земельного правопорядка.

Также нельзя не заметить, что государственные инспекторы выступают по статусу государственными гражданскими служащими, хотя и осуществляют правоохранительную и правовосстановительную функцию. Стоит констатировать, что у сотрудников собственно правоохранительной службы более высокий уровень материального довольствия, хотя на основании ст. 6 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» государственная гражданская служба должна соотноситься с другими видами служб РФ в рамках главных условий и размеров оплаты труда, главных государственных социальных гарантий и др.

На данный момент такое положения выступает декларацией и не действует, так как не секрет, что заработная плата сотрудника правоохранительных органов в разы выше, чем государственных служащих гражданской службы. «Из-за низкой зарплаты сотрудники Росреестра увольняются, постоянная «текучка» не способствует качеству оказываемых услуг и не избавляет от злоупотреблений».

По этой причине, возможно, стоит задуматься о придании инспекторам статуса сотрудников государственной правоохранительной службы, так как природа их деятельности абсолютно соответствует миссии, осуществляемой правоохранителями.

§ 3. Государственный земельный надзор в системе государственного экологического надзора.

Земля выступает важнейшим компонентом окружающей среды, тесно и взаимообразно связанным с другими природными средами (в первую очередь - с недрами и гидросферой). Так же как и другие природные ресурсы, земля используется и охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В качестве одной из главных задач государственной политики по управлению земельным фондом определено обеспечение охраны природы и окружающей среды.

По этой причине в систему государственного экологического надзора традиционно входит государственный земельный надзор (до 2011 года - государственный земельный контроль). Возрастание значения такого надзора обусловлено продолжающимся ухудшением как непосредственно земельных ресурсов, так и окружающей среды в целом.

ЗК РФ (ст. ст. 71 - 72.1, далее - ЗК РФ) предусматривает, что контрольно-надзорные полномочия в области землепользования могут осуществлять не только лишь государственные органы (государственный земельный надзор), но и муниципальные органы и общественные организации.

Ключевую роль с точки зрения обеспечения требований земельного законодательства играет государственный земельный надзор, организованность и традиции которого обусловлены существованием в России на протяжении более 70 лет централизованной экономики, исключительностью государственной собственности на землю и иные природные ресурсы, плановым ведением народного хозяйства. Такой надзор традиционно реализуется с помощью организации и проведения проверок, а также с помощью принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (либо) устранению последствий выявленных нарушений. Также земельный надзор включает в себя систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства, анализ и прогнозирование состояния исполнения указанных требований.

Более 10 лет функции государственного земельного надзора рассредоточены между тремя федеральными органами исполнительной власти: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Федеральная служба по надзору в области природопользования (Росприроднадзор), Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), а также их территориальные органы. При этом сфера Росреестра охватывает организационно-правовые аспекты землепользования - недопущение самовольного занятия земельных участков, их использование без правоустанавливающих документов, соблюдение целевого назначения земель, сохранности межевых знаков границ земельных участков и тому подобное. Деятельность Росприроднадзора распространяется на природоохранные аспекты землепользования - выполнение обязанностей по рекультивации земель требований и обязательных мероприятий по улучшению земель их охране от эрозии и других негативных процессов, контроль за использованием земельных участков в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов и тому подобное. Сфера Россельхознадзора - соблюдение на землях сельскохозяйственного назначения (и на земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель поселений) требований по предотвращению самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами либо другими опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления, выполнение мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Следует отметить, что в предшествующий период к осуществлению контрольно-надзорных функций в данной области также были привлечены санитарно-эпидемиологические и архитектурно-строительные органы.

Сложившаяся с советских времен практика земельного контроля оказалась вполне применима к нынешним рыночным земельным отношениям. Но ряд положений все-таки потребовал несколько других подходов. В качестве главных неурегулированных вопросов земельного надзора в последние годы отмечались: 1) необходимость уточнения полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления при осуществлении контрольно-надзорных функций в данной области; 2) возможность привлечения нарушителей к ответственности на основании данных дистанционного зондирования; 3) повышение ответственности за неиспользование либо ненадлежащее использование земельных участков, включая в части установления размера административного штрафа в зависимости от площади и кадастровой стоимости земельного участка, на котором допущено земельное правонарушение.

В 2014 году законодатель решил указанные вопросы. Следовательно, административный штраф за неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения теперь зависит от кадастровой стоимости данного участка и составляет:

- для граждан от 0,3 до 0,5 процента кадастровой стоимости земельного участка (но не менее 3 тысяч рублей); Земельных участков.

- для должностных лиц - от 0,5 до 1,5 процента (но не менее 50 тысяч рублей);

- для юридических лиц - от 2 до 10 процентов (но не менее 200 тысяч рублей).

С 1 января 2015 г. вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», который урегулировал большую часть остальных проблемных вопросов в данной области:

- права лиц, которые осуществляют государственный земельный надзор, теперь определены не подзаконным актом, а непосредственно Земельным кодексом РФ (новая редакция статьи 71 ЗК РФ);

- упорядочены вопросы организации и проведения проверок соблюдения требований земельного законодательства (новая статья 71.1 ЗК РФ);

- предусмотрена качественно новая форма наблюдения за исполнением требований земельного законодательства - административное обследование объекта земельных отношений, то есть изучение способов его использования и его состояния на основании информации, которая содержится в муниципальных и государственных информационных системах, общедоступных и открытых архивных фондах, информационных ресурсах, информации, которая получена в процессе реализации государственного мониторинга земель, документов, которые подготовлены в итоге проведения землеустройства, информации, которая получена дистанционными и другими методами (новая ст. 71.2 ЗК РФ);

- решены вопросы взаимодействия при осуществлении государственного земельного надзора (Росреестр и др. федеральные органы) и муниципального земельного контроля. Следовательно, в случае выявления при муниципальном земельном контроле нарушения земельного законодательства копия акта об этом направляется в орган государственного земельного надзора, который в 5-дневный срок принимает решение о возбуждении дела об административном правонарушении либо об отказе в таком возбуждении (новая ред. ст. 72 ЗК РФ) и др.

Вместе с тем урегулирование данных вопросов в законе требует их дальнейшей конкретизации в подзаконных актах.

Следовательно, в отношении предусмотренного ст. 71.1 ЗК РФ плана проверок возникает вопрос: должен ли такой план быть единым либо дифференцированным по группам землепользователей­ (граждане; юридические лица и индивидуальные предприниматели; органы местного самоуправления)? С одной стороны, правильнее было бы составлять отдельный план в отношении каждой из указанных групп (при учете того, что даже требования законодательства по отношению к этим группам различны, к примеру, ­Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»). С другой стороны, законодатель в п. 1 ст. 71.1 ЗК РФ предусмотрел именно план, а не планы, а также оговорил, что такой план согласовывается с органами прокуратуры.

Введение ЗК РФ новой формы наблюдения за исполнением требований земельного законодательства - административного обследования - требует определения соотношения таких обследований с традиционно осуществляемыми проверками, а также установления четких критериев (юридических фактов), когда будут проводиться административные обследования земельных участков.

Полагаем, что такое обследование введено как форма, альтернативная проверкам, менее затратная, охватывающая большие площади, «не отвлекающая» правообладателей земельных участков от их хозяйственной деятельности (то есть не создающая для них дополнительных трудностей, в первую очередь это актуально для малого бизнеса). Одним из оснований для ее проведения вполне могут стать поступающие обращения органов власти, граждан и организаций. Если на основании таких обращений проводить внеплановую проверку (до 2015 года это был единственный способ реагирования на указанные обращения), то это потребует согласования с органом прокуратуры (п. 7 ст. 71.1 ЗК РФ), что организационно­ дольше.

Кроме того, возникает вопрос о том, как информировать правообладателей земельных участков о проводимых административных обследованиях их участков, а также о результатах обследований. Полагаем целесообразным осуществлять их оповещение о факте проведения административного обследования только лишь с помощью размещения информации на официальных сайтах территориальных органов Росреестра в сети Интернет, а в случае выявления по итогам обследования признаков нарушений земельного законодательства, за которые предусмотрена административная и иная ответственность, - направлять таким правообладателям уже письменное уведомление с помощью почтовой связи.

ГЛАВА II. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА

§ 1. Система органов государственной власти, которые осуществляют ­государственный земельный надзор.

Под государственным земельным надзором имеется в виду деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, которая направлена на предупреждение, пресечение и выявление нарушений органами местного самоуправления, органами государственной власти, а также юридическими лицами, их руководителями и другими должностными лицами требований законодательства РФ (несоблюдение требований земельного законодательства), за нарушение которых предусмотрена административная и иная ответственность (ст. 71 ЗК РФ). Земельный надзор реализуется согласно с требованиями Земельного кодекса (к примеру, ст. 71), Положения о государственном земельном надзоре, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 (далее - Положение № 1), и других нормативных актов. В 2016 г. законодательные акты, регулирующие вопросы проведения государственного земельного надзора, претерпели изменения. Следовательно, в Положение № 1 были внесены поправки Постановлением Правительства РФ от 12.03.2016 № 187 (далее - Постановление № 187), положения ст. 71 ЗК РФ были скорректированы Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 354-ФЗ, а статья 71.1 ЗК РФ - ФЗ от 01.05.2016 № 119-ФЗ. Поговорим о проведении земельного надзора при учете последних изменений.

У каждого из названных выше органов имеется свой набор контрольных функций. Объекты, в отношении которых проводятся контрольные мероприятия, поименованы в Положении № 1. Следовательно, контрольные функции:

- Росреестра и его территориальных органов содержатся в п. 3 Положения № 1;

- Россельхознадзора - в п. 4 Положения № 1;

- Росприроднадзора и его территориальных органов - в п. 5 Положения № 1.

Корректировка контрольных функций Росреестра

Изменения, внесенные в Постановление № 1 в 2016 г., направлены на корректировку контрольных функций Росреестра и его территориальных органов (Постановлением № 187 поправки были внесены только лишь в п. 3 Положения­ № 1). В п. 3 Постановления № 1 были внесены изменения, согласно которым работники Росреестра осуществляют государственный земельный надзор за соблюдением:

1) требований законодательства о недопущении самовольного занятия земельного участка либо части земельного участка, включая использования земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством РФ прав на указанный земельный участок. Ранее работники данного органа осуществляли контроль за соблюдением требований земельного законодательства не только лишь в отношении проверки правомерного ­занятия земельных участков, но и использования земельных участков без документов в случаях, предусмотренных законодательством РФ, реализации хозяйственной деятельности, самовольной уступки права пользования землей, а также самовольной мены земельными участками;

2) требований законодательства об использовании земельных участков по целевому назначению согласно с их принадлежностью к той либо иной категории земель и (либо) разрешенным использованием. Ранее этот пункт не содержал уточнения о том, что целевое назначение должно соблюдаться согласно с принадлежностью земельных участков, в отношении которых проводится контроль, к той либо иной категории земель и (либо) разрешенным использованием;

3) требований законодательства, которые связаны с обязательным использованием в течение установленного срока земельных участков, предназначенных для жилищного либо иного строительства, садоводства, огородничества, в указанных целях. До введения в действие Постановления № 187 данный пункт звучал так: «...требований земельного законодательства, которые связаны с обязательным использованием земельных участков, предназначенных для сельскохозяйственного производства, жилищного либо иного строительства, в указанных целях (кроме выполнения требований, которые связаны с обязательным использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», для ведения сельскохозяйственного производства либо реализации иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности)»;

4) требований земельного законодательства органами государственной власти и органами местного самоуправления при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Постановлением № 187 устранено несоответствие правового регулирования распоряжения земельными участками. Из прежней редакции данного пункта следовало, что при предоставлении участков, находящихся в государственной собственности, должны быть соблюдены требования законодательства местного самоуправления. Это ошибочное утверждение;

5) требований законодательства, которые связаны с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению. Ранее этот пункт говорил о контроле за соблюдением обязательств, которые связаны с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, а не с соблюдением требований законодательства;

6) требований законодательства, которые связаны с выполнением в установленный срок предписаний, выданных должностными лицами Росреестра и его территориальных органов в пределах компетенции, по вопросам соблюдения требований земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений. В прежней редакции данного пункта говорилось не о контроле за соблюдением требований законодательства, а о соблюдении предписаний, выданных должностными лицами Росреестра и его территориальных органов.

Подпункт «ж» п. 3 Положения № 1, устанавливающий, что Росреестр и его территориальные органы осуществляют государственный земельный надзор за соблюдением требований о наличии и сохранности межевых знаков границ земельных участков, признан утратившим силу.

Контрольные функции сотрудников Россельхознадзора и Росприродопользования, а также их территориальных органов остались прежними.

Внеплановые проверки проводятся по основаниям, установленным ЗК РФ, Федеральными законами от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (п. 11 Положения № 1). Согласно нормам п. 6 ст. 71.1 ЗК РФ внеплановые проверки соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства РФ проводятся в случаях:

1) предусмотренных ч. 2 ст. 10 Федерального закона 294-ФЗ. Напомним, что в данной статье к случаям проведения внеплановой проверки отнесены:

а) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (либо) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

б) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, включая индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

- возникновение угрозы, а также причинение вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда РФ, особо ценным, включая уникальным, документам Архивного фонда РФ, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены);

в) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный согласно с поручениями Президента РФ, Правительства РФ и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращения;

2) выявления по итогам проведения административного обследования объекта земельных отношений признаков нарушений требований законодательства РФ, за которые законодательством РФ предусмотрена административная и иная ответственность;

3) поступления в орган государственного земельного надзора обращений и заявлений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления о нарушениях имущественных прав РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, юридических лиц, граждан;

4) непредставления декларации об использовании земельных участков в срок, предусмотренный ч. 22 ст. 8 Федерального закона от 01.05.2016 № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной либо муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»;

5) предусмотренных п. 16 ст. 6 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Внеплановая проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по основаниям, указанным в п. п. 2 и 3, проводится органом государственного земельного надзора после согласования с органом прокуратуры по месту нахождения объекта земельных отношений, являющегося предметом внеплановой проверки.

Итоги проведения проверок органами земельного надзора

По итогам проверок должностные лица органов государственного земельного надзора составляют акты проверки. В случае выявления в ходе проверок нарушений требований законодательства РФ к актам проверки прилагаются предписания об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения, а лица, совершившие выявленные нарушения, привлекаются к ответственности в порядке, установленном законодательством РФ (п. 7 ст. 71 ЗК РФ).

Примечание. Предписания об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства РФ оформляются по форме, утвержденной Приказом Минэкономразвития России от 26.12.2014 № 851.

Невыполнение в установленный срок предписаний федеральных органов, которые осуществляют государственный земельный надзор, включая в отношении земель сельскохозяйственного назначения, либо их территориальных органов об устранении нарушений земельного законодательства влечет наложение административного штрафа (п. 25 ст. 19.5 КоАП РФ):

- на должностных лиц - в размере от 30 000 до 50 000 руб. (либо дисквалификацию на срок до 3-х лет);

- на юридических лиц - от 100 тыс. до 200 тыс. рублей.

Повторное в течение года совершение административного правонарушения, которое предусмотрено пунктом 25 статьи 19.5 КоАП РФ, влечет наложение административного штрафа:

- на должностных лиц - в размере от 70 тыс. до 100 тыс. рублей (либо дисквалификацию на срок до 3-х лет);

- на юридических лиц - от 200 тыс. до 300 тыс. рублей.

Обратите внимание! Решения и действия (бездействие) должностных лиц органов государственного земельного надзора, которые осуществляют плановые и внеплановые проверки, могут быть обжалованы в административном и (либо) судебном порядке согласно с зако??одательством РФ (п. 13 Положения № 1).

§ 2. Порядок проведения государственного земельного надзора за использованием и охраной земель.

Причин низких показателей работы органов государственного земельного надзора много. Они имеют как организационную, так и правовую природу.

Одной из главных организационных причин малой эффективности государственного земельного надзора выступает консолидация всей сферы рассматриваемого вида надзора исключительно на уровне федеральных органов исполнительной власти - органы субъектов РФ не наделены полномочиями по осуществлению государственного земельного надзора.

Данное положение прямо следует из положений ст. 71 ЗК РФ, согласно с которыми государственный земельный надзор реализуется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

В развитие положений ЗК РФ Постановление Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 1 «О государственном земельном надзоре» устанавливает порядок реализации государственного земельного надзора только лишь федеральными органами исполнительной власти: Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной службой по надзору в области природопользования и их территориальными органами.

Согласно со ст. 23.21 Кодекса РФ об административных правонарушениях государственными инспекторами, осуществляющими государственный надзор за использованием и охраной земель и обладающими полномочиями по привлечению виновных лиц к административной ответственности за совершение земельных правонарушений, выступают только лишь должностные лица федеральных органов исполнительной власти.

Тем не менее согласно со ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» государственный экологический надзор, составной частью которого выступает государственный земельный надзор, реализуется уполномоченными как федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный экологический надзор), так и органами исполнительной власти субъектов РФ (региональный государственный экологический надзор) согласно их компетенции согласно с законодательством РФ.

При анализе норм смежных отраслей законодательства (водного, законодательства о недрах и др.) видно, что государственный надзор, к примеру в области охраны и использования водных объектов, государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха, реализуется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

При этом эффективность реализации государственного земельного надзора не только лишь федеральными органами исполнительной власти доказана на практике.

В целях эффективного выявления и пресечения земельных правонарушений территориальными органами Росреестра ежегодно заключаются соглашения с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль.

К примеру, в 2009 - 2013 гг. в целом по РФ должностными лицами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, в среднем ежегодно выявлялось более 10 000 нарушений земельного законодательства. Для устранения выявленных нарушений прокурорами внесено 24,6 тыс. представлений, что на 44% больше чем в 2014 г.

В связи с изменением процедуры предоставления земельных участков прокуроры проводили работу по приведению в соответствие с требованиями обновленного законодательства муниципальных правовых актов, что повлияло на рост протестов на незаконные правовые акты, которых в 2015 г. принесено 16,9 тыс. (+53,6%).

В суды прокурорами было предъявлено более 10,8 тыс. заявлений на сумму 74,4 тыс. руб., по удовлетворенным 9,2 искам взыскано 63 тыс. руб., к административной ответственности по постановлениям прокуроров привлечены более 6,6 тыс. лиц, по материалам прокурорских­ проверок возбуждено 599 уголовных дел (+29%).

Анализ результатов прокурорских проверок показал, что наиболее распространенными нарушениями законов являются нецелевое использование сельскохозяйственных земель, в том числе под размещение полигонов твердых бытовых отходов, незаконный перевод их в земли иных категорий и отсутствие надлежащего земельного надзора и контроля уполномоченных органов власти и местного самоуправления.

Имеют место факты незаконного распоряжения ­земельными участками, использования земельных участков без правоустанавливающих документов. В деятельности органов местного самоуправления встречаются факты нарушений установленного порядка рассмотрения обращений граждан о предоставлении земельных участков, информирования населения о предоставлении земельных участков, изъятия земельных участков. Не редки случаи превышения органами местного самоуправления полномочий, проявляющиеся в распоряжении земельными участками, не находящимися в муниципальной собственности.

Прокуроры своевременно принимали необходимые меры для устранения выявленных нарушений. В декабре 2015 г. исполнено решение Тушинского районного суда г. Москвы об освобождении ООО «Тушинское РСУ» самовольно занятого земельного участка площадью 8719 кв. м, вынесенное по иску прокурора: незаконно занятый земельный участок освобожден, обеспечен беспрепятственный доступ граждан на территории Природно-исторического парка «Москворецкий».

Всего в г. Москве общая площадь возвращенных по искам прокурора в 2015 г. в собственность государства незаконно занятых земельных участков составила более 544 га.

В результате принятых Астраханской межрайонной природоохранной прокуратурой мер за счет бюджетных средств в объеме более 25 млн. руб. выполнена часть работ по рекультивации полигона твердых бытовых отходов, расположенного на территории Приволжского района области.

По требованию прокуроров муниципальные органы принимали меры для надлежащей реализации предоставленных им­ полномочий по вовлечению в хозяйственный оборот участков сельскохозяйственного назначения. В Калужской области прокурор направил в УМВД России по городу Калуга материалы по факту самовольного использования хозяйствующим субъектом на протяжении более 13 лет земель сельскохозяйственного назначения для добычи строительных песков. В результате были уничтожены травяной покров и плодородный слой земли на площади 160 тыс. кв. м и причинен ущерб свыше 160 млн. руб. Возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 330 УК РФ (самоуправство).

Прокурорами нередко устанавливались случаи продажи участков сельскохозяйственного назначения по заниженной стоимости. Для устранения такого рода нарушений прокуратурой Республики Алтай оспорены в суде 14 договоров купли-продажи участков сельскохозяйственного назначения, реализованных муниципальным органом за 1,5 млн. руб., что составило лишь 2% от их кадастровой стоимости (75 млн. руб.).

В нарушение земельного и природоохранного законодательства органами местного самоуправления участки сельскохозяйственного назначения предоставлялись для размещения полигонов твердых бытовых отходов, ими не всегда принимали надлежащие меры по обеспечению соблюдения экологических­ требований, что приводило к несанкционированному накоплению отходов в неустановленных для этой цели местах: в водоохранных зонах водных объектов, полосах отвода автомобильных и железных дорог, а также на участках лесного фонда и особо охраняемых природных территорий.

По требованию Калининградского межрайонного природоохранного прокурора Советский городской суд Калининградской области взыскал более 2,3 млн. рублей с арендатора земельного участка сельскохозяйственного назначения ООО «СоюзНедра-Экспедиция», использовавшего данный участок для строительства дороги для большегрузного транспорта и уничтожившего плодородный слой почвы на землях площадью около 3,5 тыс. кв. м.

Только после рассмотрения актов прокурорского реагирования органы местного самоуправления принимали меры к исполнению полномочий по организации сбора, вывоза, утилизации и переработки отходов производства и потребления. В результате вмешательства Тверской межрайонной природоохранной прокуратуры органы местного самоуправления более 70 муниципальных образований приняли нормативные правовые акты, определяющие порядок сбора отходов. В Республике Бурятия прокурорами в суды направлено 114 заявлений с­ требованием обязать чиновников ликвидировать несанкционированные свалки.

Прокуроры нередко выявляют длящиеся нарушения, которые за долгие годы не установили уполномоченные органы земельного надзора. Например, прокуратура Киржачского района Владимирской области по результатам проведенной проверки соблюдения законодательства при регистрации прав граждан на земельные участки установила, что в 1997 г. на основании постановлений главы Федоровской сельской администрации ряд земельных участков был предоставлен нескольким гражданам в собственность бесплатно для индивидуального жилищного строительства, которые в настоящее время были проданы третьим лицам.

В результате опроса граждан, которым, по данным постановлениям, якобы были предоставлены участки, установлено, что они никогда не обращались за их получением в органы местного самоуправления, предъявленные копии постановлений видели впервые, денежные средства от реализации земли не получали, а право продажи земли никому не доверяли. В архиве администрации отсутствуют заявления граждан о предоставления им данных земельных участков.

По результатам рассмотрения в ОМВД России по Киржачскому району Владимирской области материалов проверки­ органов прокуратуры ­возбуждено уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 159 УК РФ, расследование которого находится на контроле прокуратуры.Тем не менее практика пошла по обратному пути. Теперь функции земельного контроля и надзора четко разграничены. Как уже отмечалось, функциями по земельному надзору наделены уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, а земельный контроль могут осуществлять органы местного самоуправления (муниципальный земельный контроль), общественные организации (общественный земельный контроль) и конкретные землепользователи (производственный земельный контроль).

Тем не менее нигде на законодательном уровне так и не определено понятие функций «по контролю» и «надзору», не очерчен круг полномочий «контролирующих» и «надзорных» органов. По этой причине вопрос о соотношении данных понятий продолжает оставаться актуальным.

В Постановлении Правительства РФ о государственном земельном надзоре, помимо того, что изменилось название указанного государственного полномочия, несколько изменилось и его содержание. Следовательно, задачей государственного земельного контроля было обеспечение соблюдения требований земельного законодательства гражданами и юридическими лицами. Задачи государственного земельного надзора шире: это, во-первых, проверка соблюдения законодательства не только лишь гражданами и юридическими лицами, но и органами государственной власти и местного самоуправления, во-вторых, в полномочия добавлена функция, назовем ее аналитической, сущность которой состоит в наблюдении, анализе и прогнозировании состояния исполнения требований земельного законодательства, что не было характерно для государственного земельного контроля.

Но­ не стоит забывать, что только лишь органы государственной власти могут привлекать к юридической ответственности правонарушителя, органы государственного земельного надзора, соответственно, к административной ответственности. По этой причине, на наш взгляд, основным критерием разграничения понятий «контроль» и «надзор» будет выступать как раз возможность «наказывать», налагать взыскания. Такое полномочие на сегодняшний день есть только лишь у государственных органов исполнительной власти, которые осуществляют именно государственный земельный надзор. У «контролирующих» органов и лиц такого полномочия нет.

По этой причине для нас выступает очевидным вывод, сделанный на основе анализа действующих нормативных актов, о том, что понятие «земельный надзор» шире, чем «земельный контроль», и последний выступает частью земельного надзора.

Тем не менее возникает логичный вопрос: что же изменится в практической работе органов государственной власти, которые осуществляют государственный земельный надзор? Ответ: пока ничего, так как, кроме замены «контроля» «надзором» и введения новых государственных задач,­ другие положения Постановления о государственном земельном надзоре, то есть собственно нормы материального и процессуального характера, не изменены. Механизм новой формы деятельности не прописан.

В связи с этим высказывается резкая, но не лишенная логики мысль о том, что ряд коллизий, образовавшихся в связи с переименованием указанной государственной функции, не позволяет считать сегодня государственный земельный надзор функцией, обладающей должными признаками легитимности.

С сожалением стоит признать, что несовершенство административного и земельного законод??тельства в области реализации государственного земельного надзора (контроля) достигло своего апогея. Среди нормативных актов, в которые нужно внести изменения в части корректировки функций «контроля» и «надзора», стоит назвать ФЗ ­от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», где «контроль» и «надзор» до сих пор не разграничены, КоАП, где до сих пор федеральные органы государственной исполнительной власти осуществляют «контроль», а не «надзор».

А самое главное, нужно внести изменения в Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», который имеет огромное концептуальное значение для всего административного законодательства, так как устанавливает не только лишь систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, но и определяет, что понимается под их конкретными функциями. А в этом Указе функции контроля и надзора не разграничены.

Конечно, в данной связи неизбежен вывод о том, что на сегодняшний день земельный надзор не выполняет главного своего предназначения, а именно не способствует наиболее рациональному и эффективному землепользованию в России.

В целом же, учитывая, что патовая ситуация сложилась не только лишь в области государственного земельного контроля и надзора, но и в других сферах - в области экологического, технологического, да и всех остальных видов, считаем, что наиболее разумным стало бы формирование на научной основе продуманной, четкой концепции развития государственной и муниципальной деятельности в области контроля и надзора. То есть необходима административная реформа в данной области.

Результатом такой работы видится принятие рамочного нормативного акта о контроле и надзоре, осуществляемом органами государственной власти и местного самоуправления, где четко были бы отражены­ все стороны данных управленческих полномочий: сформирован понятийный аппарат, полномочия, реализуемые при осуществлении всех функций, вытекающих отдельно из контроля, надзора и их элементов, закреплены права государственных инспекторов разного уровня, в т.ч. социальные, обязанности, ответственность, а также четко прописаны формы административного реагирования в случае выявления правонарушений.

На основе данного акта, обеспечивающего разумное единообразие, принимались бы отраслевые акты о контроле и надзоре. Только лишь в таком случае возможно сформировать стройную, понятную и прозрачную систему законодательства о реализации административной контрольно-надзорной функции органов власти.

Тем не менее на этапе формирования концепции развития системы административной контрольно-надзорной функции органов власти видится необходимым решение еще целого ряда вопросов практического характера.

Следовательно, в современных условиях становится уже хрестоматийным тезис о том, что государственный земельный контроль выступает одним из наиболее неэффективных форм государственной деятельности. Прокуратура, также осуществляющая надзорные полномочия в деле установления земельного правопорядка,­ выглядит более авторитетно. Еще в 2007 г. отмечалось, что в России сокращается штат органов государственного земельного контроля, что также выступает одним из средств диверсификации их деятельности. И эту опасную тенденцию нужно срочно менять.

Большая проблема возникает при реализации органами государственного земельного надзора правовосстановительной функции. Дело в том, что при обнаружении признаков земельного правонарушения, государственные инспекторы должны выносить предписания об устранении признаков земельного правонарушения. Но такие предписания они могут выносить только лишь в процессе собственных плановых проверок либо после внеплановых проверок граждан. По проверкам земельного законодательства, инициированным прокуратурой, полицией, ­органами местного самоуправления, дело об административном правонарушении все равно возбуждает орган государственного земельного надзора, но выносить обязательные для исполнения предписания по вопросам устранения признаков и последствий земельного правонарушения они не имеют права.

То есть складывается ситуация, в которой орган государственного земельного надзора признает факт правонарушения, привлекает виновного к административной ответственности, но не может «заставлять» правонарушителя устранить правонарушения, т.к. по закону это обязанность органа власти, проводившего проверку и такое правонарушение выявившего.

На наш взгляд, это не способствует формированию надлежащего земельного правопорядка.

Также нельзя не заметить, что государственные инспекторы выступают по статусу государственными гражданскими служащими, хотя и осуществляют правоохранительную и правовосстановительную функцию. Стоит констатировать, что у сотрудников собственно правоохранительной службы более высокий уровень материального довольствия, хотя на основании ст. 6 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» государственная гражданская служба должна соотноситься с другими видами служб РФ в рамках главных условий и размеров оплаты труда, главных государственных социальных гарантий и др.

На данный момент такое положения выступает декларацией и не действует, так как не секрет, что заработная плата сотрудника правоохранительных органов в разы выше, чем государственных служащих гражданской службы. «Из-за низкой зарплаты сотрудники Росреестра увольняются, постоянная «текучка» не способствует качеству оказываемых услуг и не избавляет от злоупотреблений».

По этой причине, возможно, стоит задуматься о придании инспекторам статуса сотрудников государственной правоохранительной службы, так как природа их деятельности абсолютно соответствует миссии, осуществляемой правоохранителями.

§ 3. Государственный земельный надзор в системе государственного экологического надзора.

Земля выступает важнейшим компонентом окружающей среды, тесно и взаимообразно связанным с другими природными средами (в первую очередь - с недрами и гидросферой). Так же как и другие природные ресурсы, земля используется и охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В качестве одной из главных задач государственной политики по управлению земельным фондом определено обеспечение охраны природы и окружающей среды.

По этой причине в систему государственного экологического надзора традиционно входит государственный земельный надзор (до 2011 года - государственный земельный контроль). Возрастание значения такого надзора обусловлено продолжающимся ухудшением как непосредственно земельных ресурсов, так и окружающей среды в целом.

ЗК РФ (ст. ст. 71 - 72.1, далее - ЗК РФ) предусматривает, что контрольно-надзорные полномочия в области землепользования могут осуществлять не только лишь государственные органы (государственный земельный надзор), но и муниципальные органы и общественные организации.

Ключевую роль с точки зрения обеспечения требований земельного законодательства играет государственный земельный надзор, организованность и традиции которого обусловлены существованием в России на протяжении более 70 лет централизованной экономики, исключительностью государственной собственности на землю и иные природные ресурсы, плановым ведением народного хозяйства. Такой надзор традиционно реализуется с помощью организации и проведения проверок, а также с помощью принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (либо) устранению последствий выявленных нарушений. Также земельный надзор включает в себя систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства, анализ и прогнозирование состояния исполнения указанных требований.

Более 10 лет функции государственного земельного надзора рассредоточены между тремя федеральными органами исполнительной власти: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Федеральная служба по надзору в области природопользования (Росприроднадзор), Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), а также их территориальные органы. При этом сфера Росреестра охватывает организационно-правовые аспекты землепользования - недопущение самовольного занятия земельных участков, их использование без правоустанавливающих документов, соблюдение целевого назначения земель, сохранности межевых знаков границ земельных участков и тому подобное. Деятельность Росприроднадзора распространяется на природоохранные аспекты землепользования - выполнение обязанностей по рекультивации земель требований и обязательных мероприятий по улучшению земель их охране от эрозии и других негативных процессов, контроль за использованием земельных участков в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов и тому подобное. Сфера Россельхознадзора - соблюдение на землях сельскохозяйственного назначения (и на земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель поселений) требований по предотвращению самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами либо другими опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления, выполнение мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Следует отметить, что в предшествующий период к осуществлению контрольно-надзорных функций в данной области также были привлечены санитарно-эпидемиологические и архитектурно-строительные органы.

Сложившаяся с советских времен практика земельного контроля оказалась вполне применима к нынешним рыночным земельным отношениям. Но ряд положений все-таки потребовал несколько других подходов. В качестве главных неурегулированных вопросов земельного надзора в последние годы отмечались: 1) необходимость уточнения полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления при осуществлении контрольно-надзорных функций в данной области; 2) возможность привлечения нарушителей к ответственности на основании данных дистанционного зондирования; 3) повышение ответственности за неиспользование либо ненадлежащее использование земельных участков, включая в части установления размера административного штрафа в зависимости от площади и кадастровой стоимости земельного участка, на котором допущено земельное правонарушение.

В 2014 году законодатель решил указанные вопросы. Следовательно, административный штраф за неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения теперь зависит от кадастровой стоимости данного участка и составляет:

- для граждан от 0,3 до 0,5 процента кадастровой стоимости земельного участка (но не менее 3 тысяч рублей); Земельных участков.

- для должностных лиц - от 0,5 до 1,5 процента (но не менее 50 тысяч рублей);

- для юридических лиц - от 2 до 10 процентов (но не менее 200 тысяч рублей).

С 1 января 2015 г. вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», который урегулировал большую часть остальных проблемных вопросов в данной области:

- права лиц, которые осуществляют государственный земельный надзор, теперь определены не подзаконным актом, а непосредственно Земельным кодексом РФ (новая редакция статьи 71 ЗК РФ);

- упорядочены вопросы организации и проведения проверок соблюдения требований земельного законодательства (новая статья 71.1 ЗК РФ);

- предусмотрена качественно новая форма наблюдения за исполнением требований земельного законодательства - административное обследование объекта земельных отношений, то есть изучение способов его использования и его состояния на основании информации, которая содержится в муниципальных и государственных информационных системах, общедоступных и открытых архивных фондах, информационных ресурсах, информации, которая получена в процессе реализации государственного мониторинга земель, документов, которые подготовлены в итоге проведения землеустройства, информации, которая получена дистанционными и другими методами (новая ст. 71.2 ЗК РФ);

- решены вопросы взаимодействия при осуществлении государственного земельного надзора (Росреестр и др. федеральные органы) и муниципального земельного контроля. Следовательно, в случае выявления при муниципальном земельном контроле нарушения земельного законодательства копия акта об этом направляется в орган государственного земельного надзора, который в 5-дневный срок принимает решение о возбуждении дела об административном правонарушении либо об отказе в таком возбуждении (новая ред. ст. 72 ЗК РФ) и др.

Вместе с тем урегулирование данных вопросов в законе требует их дальнейшей конкретизации в подзаконных актах.

Следовательно, в отношении предусмотренного ст. 71.1 ЗК РФ плана проверок возникает вопрос: должен ли такой план быть единым либо дифференцированным по группам землепользователей­ (граждане; юридические лица и индивидуальные предприниматели; органы местного самоуправления)? С одной стороны, правильнее было бы составлять отдельный план в отношении каждой из указанных групп (при учете того, что даже требования законодательства по отношению к этим группам различны, к примеру, ­Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»). С другой стороны, законодатель в п. 1 ст. 71.1 ЗК РФ предусмотрел именно план, а не планы, а также оговорил, что такой план согласовывается с органами прокуратуры.

Введение ЗК РФ новой формы наблюдения за исполнением требований земельного законодательства - административного обследования - требует определения соотношения таких обследований с традиционно осуществляемыми проверками, а также установления четких критериев (юридических фактов), когда будут проводиться административные обследования земельных участков.

Полагаем, что такое обследование введено как форма, альтернативная проверкам, менее затратная, охватывающая большие площади, «не отвлекающая» правообладателей земельных участков от их хозяйственной деятельности (то есть не создающая для них дополнительных трудностей, в первую очередь это актуально для малого бизнеса). Одним из оснований для ее проведения вполне могут стать поступающие обращения органов власти, граждан и организаций. Если на основании таких обращений проводить внеплановую проверку (до 2015 года это был единственный способ реагирования на указанные обращения), то это потребует согласования с органом прокуратуры (п. 7 ст. 71.1 ЗК РФ), что организационно­ дольше.

Кроме того, возникает вопрос о том, как информировать правообладателей земельных участков о проводимых административных обследованиях их участков, а также о результатах обследований. Полагаем целесообразным осуществлять их оповещение о факте проведения административного обследования только лишь с помощью размещения информации на официальных сайтах территориальных органов Росреестра в сети Интернет, а в случае выявления по итогам обследования признаков нарушений земельного законодательства, за которые предусмотрена административная и иная ответственность, - направлять таким правообладателям уже письменное уведомление с помощью почтовой связи.

ГЛАВА II. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА

§ 1. Система органов государственной власти, которые осуществляют ­государственный земельный надзор.

Под государственным земельным надзором имеется в виду деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, которая направлена на предупреждение, пресечение и выявление нарушений органами местного самоуправления, органами государственной власти, а также юридическими лицами, их руководителями и другими должностными лицами требований законодательства РФ (несоблюдение требований земельного законодательства), за нарушение которых предусмотрена административная и иная ответственность (ст. 71 ЗК РФ). Земельный надзор реализуется согласно с требованиями Земельного кодекса (к примеру, ст. 71), Положения о государственном земельном надзоре, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 (далее - Положение № 1), и других нормативных актов. В 2016 г. законодательные акты, регулирующие вопросы проведения государственного земельного надзора, претерпели изменения. Следовательно, в Положение № 1 были внесены поправки Постановлением Правительства РФ от 12.03.2016 № 187 (далее - Постановление № 187), положения ст. 71 ЗК РФ были скорректированы Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 354-ФЗ, а статья 71.1 ЗК РФ - ФЗ от 01.05.2016 № 119-ФЗ. Поговорим о проведении земельного надзора при учете последних изменений.

У каждого из названных выше органов имеется свой набор контрольных функций. Объекты, в отношении которых проводятся контрольные мероприятия, поименованы в Положении № 1. Следовательно, контрольные функции:

- Росреестра и его территориальных органов содержатся в п. 3 Положения № 1;

- Россельхознадзора - в п. 4 Положения № 1;

- Росприроднадзора и его территориальных органов - в п. 5 Положения № 1.

Корректировка контрольных функций Росреестра

Изменения, внесенные в Постановление № 1 в 2016 г., направлены на корректировку контрольных функций Росреестра и его территориальных органов (Постановлением № 187 поправки были внесены только лишь в п. 3 Положения­ № 1). В п. 3 Постановления № 1 были внесены изменения, согласно которым работники Росреестра осуществляют государственный земельный надзор за соблюдением:

1) требований законодательства о недопущении самовольного занятия земельного участка либо части земельного участка, включая использования земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством РФ прав на указанный земельный участок. Ранее работники данного органа осуществляли контроль за соблюдением требований земельного законодательства не только лишь в отношении проверки правомерного ­занятия земельных участков, но и использования земельных участков без документов в случаях, предусмотренных законодательством РФ, реализации хозяйственной деятельности, самовольной уступки права пользования землей, а также самовольной мены земельными участками;

2) требований законодательства об использовании земельных участков по целевому назначению согласно с их принадлежностью к той либо иной категории земель и (либо) разрешенным использованием. Ранее этот пункт не содержал уточнения о том, что целевое назначение должно соблюдаться согласно с принадлежностью земельных участков, в отношении которых проводится контроль, к той либо иной категории земель и (либо) разрешенным использованием;

3) требований законодательства, которые связаны с обязательным использованием в течение установленного срока земельных участков, предназначенных для жилищного либо иного строительства, садоводства, огородничества, в указанных целях. До введения в действие Постановления № 187 данный пункт звучал так: «...требований земельного законодательства, которые связаны с обязательным использованием земельных участков, предназначенных для сельскохозяйственного производства, жилищного либо иного строительства, в указанных целях (кроме выполнения требований, которые связаны с обязательным использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», для ведения сельскохозяйственного производства либо реализации иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности)»;

4) требований земельного законодательства органами государственной власти и органами местного самоуправления при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Постановлением № 187 устранено несоответствие правового регулирования распоряжения земельными участками. Из прежней редакции данного пункта следовало, что при предоставлении участков, находящихся в государственной собственности, должны быть соблюдены требования законодательства местного самоуправления. Это ошибочное утверждение;

5) требований законодательства, которые связаны с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению. Ранее этот пункт говорил о контроле за соблюдением обязательств, которые связаны с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, а не с соблюдением требований законодательства;

6) требований законодательства, которые связаны с выполнением в установленный срок предписаний, выданных должностными лицами Росреестра и его территориальных органов в пределах компетенции, по вопросам соблюдения требований земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений. В прежней редакции данного пункта говорилось не о контроле за соблюдением требований законодательства, а о соблюдении предписаний, выданных должностными лицами Росреестра и его территориальных органов.

Подпункт «ж» п. 3 Положения № 1, устанавливающий, что Росреестр и его территориальные органы осуществляют государственный земельный надзор за соблюдением требований о наличии и сохранности межевых знаков границ земельных участков, признан утратившим силу.

Контрольные функции сотрудников Россельхознадзора и Росприродопользования, а также их территориальных органов остались прежними.

Внеплановые проверки проводятся по основаниям, установленным ЗК РФ, Федеральными законами от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (п. 11 Положения № 1). Согласно нормам п. 6 ст. 71.1 ЗК РФ внеплановые проверки соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства РФ проводятся в случаях:

1) предусмотренных ч. 2 ст. 10 Федерального закона 294-ФЗ. Напомним, что в данной статье к случаям проведения внеплановой проверки отнесены:

а) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (либо) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

б) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, включая индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

- возникновение угрозы, а также причинение вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда РФ, особо ценным, включая уникальным, документам Архивного фонда РФ, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены);

в) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный согласно с поручениями Президента РФ, Правительства РФ и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращения;

2) выявления по итогам проведения административного обследования объекта земельных отношений признаков нарушений требований законодательства РФ, за которые законодательством РФ предусмотрена административная и иная ответственность;

3) поступления в орган государственного земельного надзора обращений и заявлений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления о нарушениях имущественных прав РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, юридических лиц, граждан;

4) непредставления декларации об использовании земельных участков в срок, предусмотренный ч. 22 ст. 8 Федерального закона от 01.05.2016 № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной либо муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»;

5) предусмотренных п. 16 ст. 6 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Внеплановая проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по основаниям, указанным в п. п. 2 и 3, проводится органом государственного земельного надзора после согласования с органом прокуратуры по месту нахождения объекта земельных отношений, являющегося предметом внеплановой проверки.

Итоги проведения проверок органами земельного надзора

По итогам проверок должностные лица органов государственного земельного надзора составляют акты проверки. В случае выявления в ходе проверок нарушений требований законодательства РФ к актам проверки прилагаются предписания об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения, а лица, совершившие выявленные нарушения, привлекаются к ответственности в порядке, установленном законодательством РФ (п. 7 ст. 71 ЗК РФ).

Примечание. Предписания об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства РФ оформляются по форме, утвержденной Приказом Минэкономразвития России от 26.12.2014 № 851.

Невыполнение в установленный срок предписаний федеральных органов, которые осуществляют государственный земельный надзор, включая в отношении земель сельскохозяйственного назначения, либо их территориальных органов об устранении нарушений земельного законодательства влечет наложение административного штрафа (п. 25 ст. 19.5 КоАП РФ):

- на должностных лиц - в размере от 30 000 до 50 000 руб. (либо дисквалификацию на срок до 3-х лет);

- на юридических лиц - от 100 тыс. до 200 тыс. рублей.

Повторное в течение года совершение административного правонарушения, которое предусмотрено пунктом 25 статьи 19.5 КоАП РФ, влечет наложение административного штрафа:

- на должностных лиц - в размере от 70 тыс. до 100 тыс. рублей (либо дисквалификацию на срок до 3-х лет);

- на юридических лиц - от 200 тыс. до 300 тыс. рублей.

Обратите внимание! Решения и действия (бездействие) должностных лиц органов государственного земельного надзора, которые осуществляют плановые и внеплановые проверки, могут быть обжалованы в административном и (либо) судебном порядке согласно с зако??одательством РФ (п. 13 Положения № 1).

§ 2. Порядок проведения государственного земельного надзора за использованием и охраной земель.

Причин низких показателей работы органов государственного земельного надзора много. Они имеют как организационную, так и правовую природу.

Одной из главных организационных причин малой эффективности государственного земельного надзора выступает консолидация всей сферы рассматриваемого вида надзора исключительно на уровне федеральных органов исполнительной власти - органы субъектов РФ не наделены полномочиями по осуществлению государственного земельного надзора.

Данное положение прямо следует из положений ст. 71 ЗК РФ, согласно с которыми государственный земельный надзор реализуется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

В развитие положений ЗК РФ Постановление Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 1 «О государственном земельном надзоре» устанавливает порядок реализации государственного земельного надзора только лишь федеральными органами исполнительной власти: Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной службой по надзору в области природопользования и их территориальными органами.

Согласно со ст. 23.21 Кодекса РФ об административных правонарушениях государственными инспекторами, осуществляющими государственный надзор за использованием и охраной земель и обладающими полномочиями по привлечению виновных лиц к административной ответственности за совершение земельных правонарушений, выступают только лишь должностные лица федеральных органов исполнительной власти.

Тем не менее согласно со ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» государственный экологический надзор, составной частью которого выступает государственный земельный надзор, реализуется уполномоченными как федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный экологический надзор), так и органами исполнительной власти субъектов РФ (региональный государственный экологический надзор) согласно их компетенции согласно с законодательством РФ.

При анализе норм смежных отраслей законодательства (водного, законодательства о недрах и др.) видно, что государственный надзор, к примеру в области охраны и использования водных объектов, государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха, реализуется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

При этом эффективность реализации государственного земельного надзора не только лишь федеральными органами исполнительной власти доказана на практике.

В целях эффективного выявления и пресечения земельных правонарушений территориальными органами Росреестра ежегодно заключаются соглашения с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль.

К примеру, в 2009 - 2013 гг. в целом по РФ должностными лицами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, в среднем ежегодно выявлялось более 10 000 нарушений земельного законодательства. Для устранения выявленных нарушений прокурорами внесено 24,6 тыс. представлений, что на 44% больше чем в 2014 г.

В связи с изменением процедуры предоставления земельных участков прокуроры проводили работу по приведению в соответствие с требованиями обновленного законодательства муниципальных правовых актов, что повлияло на рост протестов на незаконные правовые акты, которых в 2015 г. принесено 16,9 тыс. (+53,6%).

В суды прокурорами было предъявлено более 10,8 тыс. заявлений на сумму 74,4 тыс. руб., по удовлетворенным 9,2 искам взыскано 63 тыс. руб., к административной ответственности по постановлениям прокуроров привлечены более 6,6 тыс. лиц, по материалам прокурорских­ проверок возбуждено 599 уголовных дел (+29%).

Анализ результатов прокурорских проверок показал, что наиболее распространенными нарушениями законов являются нецелевое использование сельскохозяйственных земель, в том числе под размещение полигонов твердых бытовых отходов, незаконный перевод их в земли иных категорий и отсутствие надлежащего земельного надзора и контроля уполномоченных органов власти и местного самоуправления.

Имеют место факты незаконного распоряжения ­земельными участками, использования земельных участков без правоустанавливающих документов. В деятельности органов местного самоуправления встречаются факты нарушений установленного порядка рассмотрения обращений граждан о предоставлении земельных участков, информирования населения о предоставлении земельных участков, изъятия земельных участков. Не редки случаи превышения органами местного самоуправления полномочий, проявляющиеся в распоряжении земельными участками, не находящимися в муниципальной собственности.

Прокуроры своевременно принимали необходимые меры для устранения выявленных нарушений. В декабре 2015 г. исполнено решение Тушинского районного суда г. Москвы об освобождении ООО «Тушинское РСУ» самовольно занятого земельного участка площадью 8719 кв. м, вынесенное по иску прокурора: незаконно занятый земельный участок освобожден, обеспечен беспрепятственный доступ граждан на территории Природно-исторического парка «Москворецкий».

Всего в г. Москве общая площадь возвращенных по искам прокурора в 2015 г. в собственность государства незаконно занятых земельных участков составила более 544 га.

В результате принятых Астраханской межрайонной природоохранной прокуратурой мер за счет бюджетных средств в объеме более 25 млн. руб. выполнена часть работ по рекультивации полигона твердых бытовых отходов, расположенного на территории Приволжского района области.

По требованию прокуроров муниципальные органы принимали меры для надлежащей реализации предоставленных им­ полномочий по вовлечению в хозяйственный оборот участков сельскохозяйственного назначения. В Калужской области прокурор направил в УМВД России по городу Калуга материалы по факту самовольного использования хозяйствующим субъектом на протяжении более 13 лет земель сельскохозяйственного назначения для добычи строительных песков. В результате были уничтожены травяной покров и плодородный слой земли на площади 160 тыс. кв. м и причинен ущерб свыше 160 млн. руб. Возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 330 УК РФ (самоуправство).

Прокурорами нередко устанавливались случаи продажи участков сельскохозяйственного назначения по заниженной стоимости. Для устранения такого рода нарушений прокуратурой Республики Алтай оспорены в суде 14 договоров купли-продажи участков сельскохозяйственного назначения, реализованных муниципальным органом за 1,5 млн. руб., что составило лишь 2% от их кадастровой стоимости (75 млн. руб.).

В нарушение земельного и природоохранного законодательства органами местного самоуправления участки сельскохозяйственного назначения предоставлялись для размещения полигонов твердых бытовых отходов, ими не всегда принимали надлежащие меры по обеспечению соблюдения экологических­ требований, что приводило к несанкционированному накоплению отходов в неустановленных для этой цели местах: в водоохранных зонах водных объектов, полосах отвода автомобильных и железных дорог, а также на участках лесного фонда и особо охраняемых природных территорий.

По требованию Калининградского межрайонного природоохранного прокурора Советский городской суд Калининградской области взыскал более 2,3 млн. рублей с арендатора земельного участка сельскохозяйственного назначения ООО «СоюзНедра-Экспедиция», использовавшего данный участок для строительства дороги для большегрузного транспорта и уничтожившего плодородный слой почвы на землях площадью около 3,5 тыс. кв. м.

Только после рассмотрения актов прокурорского реагирования органы местного самоуправления принимали меры к исполнению полномочий по организации сбора, вывоза, утилизации и переработки отходов производства и потребления. В результате вмешательства Тверской межрайонной природоохранной прокуратуры органы местного самоуправления более 70 муниципальных образований приняли нормативные правовые акты, определяющие порядок сбора отходов. В Республике Бурятия прокурорами в суды направлено 114 заявлений с­ требованием обязать чиновников ликвидировать несанкционированные свалки.

Прокуроры нередко выявляют длящиеся нарушения, которые за долгие годы не установили уполномоченные органы земельного надзора. Например, прокуратура Киржачского района Владимирской области по результатам проведенной проверки соблюдения законодательства при регистрации прав граждан на земельные участки установила, что в 1997 г. на основании постановлений главы Федоровской сельской администрации ряд земельных участков был предоставлен нескольким гражданам в собственность бесплатно для индивидуального жилищного строительства, которые в настоящее время были проданы третьим лицам.

В результате опроса граждан, которым, по данным постановлениям, якобы были предоставлены участки, установлено, что они никогда не обращались за их получением в органы местного самоуправления, предъявленные копии постановлений видели впервые, денежные средства от реализации земли не получали, а право продажи земли никому не доверяли. В архиве администрации отсутствуют заявления граждан о предоставления им данных земельных участков.

По результатам рассмотрения в ОМВД России по Киржачскому району Владимирской области материалов проверки­ органов прокуратуры ­возбуждено уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 159 УК РФ, расследование которого находится на контроле прокуратуры.

При начислении процентной надбавки в повышенном размере соблюдайте общее ограничение по ее максимальному размеру в этом регионе. То есть в районах Крайнего Севера нельзя начислять надбавку в размере более 100 или 80 процентов заработка. А в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, – более 50 процентов (подробнее см. таблицу).

Такие правила предусмотрены пунктом 16 Инструкции, утвержденной приказом Минтруда РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 2, и пунктом 6 Инструкции, утвержденной приказом Минтруда РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 3.

Стаж для надбавки:

Процентные надбавки зависят не только от региона и возраста сотрудника, но и от его стажа работы в данном регионе (ст. 317 ТК РФ). Трудовой стаж, дающий право на получение надбавок, определяют в календарных днях работы в соответствующем регионе нарастающим итогом. Перерывы в работе и их продолжительность, а также причины расторжения трудовых отношений на порядок расчета стажа не влияют. Это следует из положений пункта 1 постановления Правительства РФ от 7 октября 1993 г. № 1012 и сложившейся судебной практики, общий подход которой изложен в обзоре Верховного суда РФ от 26 февраля 2014 г.

Продолжительность стажа для получения процентной надбавки определяйте по трудовой книжке или по справкам, выдаваемым организациями (п. 33 Инструкции, утвержденной приказом Минтруда РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 2, п. 28 Инструкции, утвержденной приказом Минтруда РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 3).

Для вахтовиков, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в стаж включают:

-фактическое время (календарные дни) вахты в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним;

-фактические дни в пути (предусмотренные графиком работы на вахте) от места сбора (нахождения организации – организатора работ) до места проведения работ и обратно.

Такие правила установлены в статье 302 Трудового кодекса РФ.

# **2. СОВРЕМЕННЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЖИВАЮЩИХ И ТРУДЯЩИХСЯ ЖЕТЕЛЕЙ КРАЙНЕГО СЕВЕРА**

## **2.1 Северные набавки и компенсации для работающих в районах Крайнего Севера и приравненным к ним местностях**

Общеизвестно, что на Севере сотрудники работают в довольно сложных погодных и географических условиях. Соответственно, это должно компенсироваться предоставлением повышенной оплаты труда. Именно поэтому для работников Крайнего Севера введены специальные районные коэффициенты и надбавки к заработной плате.

Для лиц осуществляющих трудовую деятельность на Севере прилагается два типа повышения заработной платы:

1. Районный коэффициент;
2. Процентная надбавка к заработной плате.

Районный коэффициент вводится на всей территории соответствующего субъекта. Причем этот показатель различается в зависимости от района. Чем сложнее погодные условия в том или ином районе, тем выше районный коэффициент, на который увеличивается заработная плата работников. И размер этот одинаков как для бюджетных, так и для коммерческих организаций.

Северный районный коэффициент Выплата районного коэффициента предусмотрена статьей 316 ТК РФ, а также статьями 10 и 11 Закона РФ от 19.02.1993 N 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». Заработная плата увеличивается на районный коэффициент для всех работников. Для применения коэффициента не требует согласие на это работодателя или специальное требование трудового договора. Сам факт работы на территории соответствующего муниципального образования. Где применяется районный коэффициент, дает сотруднику право на получение заработной платы с учетом этого коэффициента.

Например, если в районе действует районный коэффициент 1,7 заработную плату работника надо умножать на этот показатель. Отметим, что в большинстве случае, районные коэффициенты установлены еще во времена СССР. Эти показатели в сое время утверждали Госкомтруд СССР и Секретариат ВЦСПС. Но принятые в тот период нормативные акты действуют и сейчас. Это неоднократно подтверждали высшие суды. Единого нормативного акта, в котором была бы собрана информация о всех районных коэффициентах нет.

Практически в отношении каждого территориального образования принимался свой документ, где прописан соответствующий размер районного коэффициента. Отметим, что максимальный показатель районного коэффициента составляет 2. Такой размер применяется для всех островов северного Ледовитого океана, районов промысла в Беринговом море, у Командорских островов, в отдельных районах республики Саха (Якутия).

Помимо районного коэффициента в северных районах выплачивается еще специальная процентная надбавка к заработной плате. Это предусмотрено статьей 317 ТК РФ и Законом о госгарантиях работникам Крайнего Севера. Но принцип расчета и выплаты процентной надбавки имеет свои особенности.

Так, если районный коэффициент применяется к заработной плате всех работников, которые трудятся в определенной местности, то выплата процентной надбавки и ее размер будет зависеть от периода работы в конкретной местности. Чаще всего процентная надбавка выплачивается в размере 10 % от заработной платы после того, как сотрудник отработает шесть месяцев в соответствующей местности.

По истечении времени размер надбавки увеличивается, но порядок увеличения для районов различный. В отдельных Крайнего Севера максимальный процент надбавки достигает 100 процентов. Такой показатель установлен, в частности, для районов Магаданской области, Чукотского округа. Процентная надбавка в этих местностях увеличивается на 10 процентов за каждые шесть месяцев работы, до тех пор пока показатель не достигнет 100 процентов. Для всех остальных районах Крайнего Севера максимальный размер процентной надбавки равен 80 процентам.

Увеличение северной надбавки для работников этих местностей несколько иное. Так, пока надбавка не достигнет 60 процентов, она буден расти на 10 процентов за каждые шесть месяце работы. А потом на 10 процентов за каждый год работы, до тех пор, пока показатель не достигнет 80 процентов.

Работники местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, могут рассчитывать на максимальный процент надбавки равный 50 процентам. Для них северная надбавка в 10 процентов действует только после года работы в конкретной местности. И в последующем этот показатель увеличивается на 10 процентов каждый год, пока не достигнет 50 процентов заработка. Для молодежи предусмотрен специальный ускоренный порядок начисления северных надбавок. Для этой категории увеличение надбавки за соответствующий период происходит не на 10, а сразу на 20 процентов.

## **2.2 Способы сохранения численности работников крайнего севера с помощью дополнительного социального обеспечения**

Помимо районного коэффициента в северных районах выплачивается еще специальная процентная надбавка к заработной плате. Это предусмотрено статьей 317 ТК РФ и Законом о госгарантиях работникам Крайнего Севера. Но принцип расчета и выплаты процентной надбавки имеет свои особенности. Так, если районный коэффициент применяется к заработной плате всех работников, которые трудятся в определенной местности, то выплата процентной надбавки и ее размер будет зависеть от периода работы в конкретной местности. Чаще всего процентная надбавка выплачивается в размере 10 % от заработной платы после того, как сотрудник отработает шесть месяцев в соответствующей местности. По истечении времени размер надбавки увеличивается, но порядок увеличения для районов различный. В отдельных Крайнего Севера максимальный процент надбавки достигает 100 процентов.

Такой показатель установлен, в частности, для районов Магаданской области, Чукотского округа. Процентная надбавка в этих местностях увеличивается на 10 процентов за каждые шесть месяцев работы, до тех пор пока показатель не достигнет 100 процентов. Для всех остальных районах Крайнего Севера максимальный размер процентной надбавки равен 80 процентам. Увеличение северной надбавки для работников этих местностей несколько иное. Так, пока надбавка не достигнет 60 процентов, она будет расти на 10 процентов за каждые шесть месяце работы. А потом на 10 процентов за каждый год работы, до тех пор, пока показатель не достигнет 80 процентов. Работники местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, могут рассчитывать на максимальный процент надбавки равный 50 процентам.

Для них северная надбавка в 10 процентов действует только после года работы в конкретной местности. И в последующем этот показатель увеличивается на 10 процентов каждый год, пока не достигнет 50 процентов заработка. Для молодежи предусмотрен специальный ускоренный порядок начисления северных надбавок. Для этой категории увеличение надбавки за соответствующий период происходит не на 10, а сразу на 20 процентов.

Помимо районного коэффициента в северных районах выплачивается еще специальная процентная надбавка к заработной плате. Это предусмотрено статьей 317 ТК РФ и Законом о госгарантиях работникам Крайнего Севера. Но принцип расчета и выплаты процентной надбавки имеет свои особенности. Так, если районный коэффициент применяется к заработной плате всех работников, которые трудятся в определенной местности, то выплата процентной надбавки и ее размер будет зависеть от периода работы в конкретной местности. Чаще всего процентная надбавка выплачивается в размере 10 % от заработной платы после того, как сотрудник отработает шесть месяцев в соответствующей местности. По истечении времени размер надбавки увеличивается, но порядок увеличения для районов различный. В отдельных Крайнего Севера максимальный процент надбавки достигает 100 процентов. Такой показатель установлен, в частности, для районов Магаданской области, Чукотского округа. Процентная надбавка в этих местностях увеличивается на 10 процентов за каждые шесть месяцев работы, до тех пор пока показатель не достигнет 100 процентов. Для всех остальных районах Крайнего Севера максимальный размер процентной надбавки равен 80 процентам.

Увеличение северной надбавки для работников этих местностей несколько иное. Так, пока надбавка не достигнет 60 процентов, она буден расти на 10 процентов за каждые шесть месяце работы. А потом на 10 процентов за каждый год работы, до тех пор, пока показатель не достигнет 80 процентов. Работники местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, могут рассчитывать на максимальный процент надбавки равный 50 процентам.

Для них северная надбавка в 10 процентов действует только после года работы в конкретной местности. И в последующем этот показатель увеличивается на 10 процентов каждый год, пока не достигнет 50 процентов заработка. Для молодежи предусмотрен специальный ускоренный порядок начисления северных надбавок. Для этой категории увеличение надбавки за соответствующий период происходит не на 10, а сразу на 20 процентов.

Правила ускоренного режима начисления оплаты северных надбавок молодёжи до 30 лет По истечении первых 6 месяцев – 20%. При достижении 60% - каждые полгода 20%, Дальнейшее увеличение – 20% за каждый год стажа. Приведенные правила касаются РКС.

Предел общего увеличения – установленная законом норма. Если специалист работает в регионах, которые приравниваются к Крайнему Северу, размер надбавки составляет 10% за каждые 6 месяцев. Постановление Правительства РФ за номером 1012 от 07.10.93 устанавливает, что трудовой стаж, который даёт право на повышение размера северных надбавок для молодёжи до 30 лет, суммируется. Перерывы в трудовой деятельности или причины увольнения сотрудников не учитываются. Исключение составляют работники, виновные за действия, предусмотренные рядом нормативных актов.

Верховный Суд РФ считает отмену северных надбавок неприемлемым. Своё мнение главный судебный орган обосновывает следующим образом. Если взять за основу характер доплат, они предоставляются в качестве компенсации и гарантии за осуществление трудовой деятельности в специфических климатических условиях. Рассматривать начисления как стимулятор достижения заданных результатов нельзя.

ВС РФ полагает, что никакие причины, в том числе увольнения, не влияют на продолжительность трудового стажа. Мужчины и женщины до 30 лет, которые в общей сумме прожили на Крайнем Севере не меньше 5 лет до 31.12.04, должны получать максимальные надбавки сразу после приёма на работу. Когда продолжительность проживания составляет менее приведенного выше срока, порядок оплаты северных надбавок молодёжи до 30 лет устанавливается по новым правилам.

Кроме того, ст. 313 ТК РФ предусматривает, что граждане, которые проживают в районах Крайнего Севера, наряду с установленными законом доплатами имеют право получать дополнительные возмещения и гарантии от работодателей. В этом случае порядок оплаты северных надбавок молодёжи до 30 лет регламентируется нормативными актами субъектов Российской Федерации, местными государственными органами самоуправления и коллективными договорами. Как вариант, работодатели могут установить для работников более лояльные условия дополнительных выплат.

Правительственная комиссия одобрила разработанный Министерством труда РФ проект федерального закона от 1 марта 2013 года «О внесении изменений в статью 325 ТК РФ».

В настоящее время статьей 325 ТК РФ предусмотрено, что работники организаций, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, финансируемых из федерального бюджета, имеют право на оплату один раз в два года за счет средств работодателя стоимости проезда в пределах территории РФ к месту использования отпуска и обратно любым видом транспорта (за исключением такси), в том числе личным, а также на оплату стоимости провоза багажа массой до 30 кг. Также полагается компенсация стоимости проезда и провоза багажа неработающим членам семьи, несовершеннолетним детям. Данное право возникает у работника одновременно с правом на получение ежегодного оплачиваемого отпуска за первый год работы у данного работодателя.

Минтруд предлагает исключить из статьи 325 ТК РФ указание на то, что данные гарантии для работников Крайнего Севера касаются только работодателей, финансируемых из федерального бюджета.

В основе данного законопроекта лежит Постановление Конституционного суда РФ от 09 февраля 2012 г. № 2-П "По делу о проверке конституционности положения части восьмой статьи 325 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки И.Г. Труновой».

Сотрудница коммерческой организации, ведущей деятельность в местности, приравненной к районам Крайнего Севера, обратилась в суд высшей инстанции с жалобой. Ей было отказано в оплате проезда к месту отдыха и обратно.

На сегодняшний день статья 325 ТК РФ устанавливается обязанность компенсации проезда только для бюджетных организаций, а частью 8 статьи 325 ТК РФ предусмотрено, что все остальные работодатели (не из бюджетной сферы) компенсируют транспортные расходы сотрудника по своему усмотрению, и порядок этот должен быть отражен в коллективных договорах, локальных актах или в договорах с работниками.

Именно это «по своему усмотрение» статьи 325 ТК РФ позволяет работодателям, не работающим в бюджетной сфере, не выплачивать работникам указанную компенсацию, что ставит их в неравное положение по сравнению с работниками организаций, финансируемых из соответствующего бюджета, и тем самым противоречит статье 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

Конституционный суд пришел к выводу, что коммерческие организации обязаны предоставлять компенсацию расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно. При этом не имеет значения, закреплена такая обязанность в локальных нормативных актах компаний или нет.

В организациях, финансируемых из федерального бюджета, выплата такой компенсации производится в соответствии с Правилами компенсации расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 12.06.2008 N 455 "О порядке компенсации расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно для лиц, работающих в организациях, финансируемых из федерального бюджета, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и членов их семей". В соответствии с этими правилами возмещение фактически произведённых расходов на оплату стоимости поезда к месту отдыха и обратно производится в пределах стоимости проезда:

-железнодорожным транспортом – в плацкартном вагоне пассажирского поезда;

-воздушным транспортом – в салоне экономического класса;

-внутренним водным транспортом – в каюте третьей категории речного судна всех линий сообщений;

-морским транспортом – в каюте 4-5 групп морского суда регулярных транспортных линий;

-автомобильным транспортом – в автобусе общего типа, а при отсутствии – в автобусах с мягкими откидными сиденьями.

При этом оплата должна производиться по наименьшей стоимости проезда кратчайшим путем. Если работник своевременно не воспользовался данными выплатами при использовании отпуска, то он утрачивает это право, так как указанные выплаты являются целевыми.

Окончательный расчет производится с работником по возвращении его из отпуска на основании предоставленных билетов или других документов. В свою очередь следует обратить внимание, что эта компенсация предоставляется работнику только по основному месту работы.

Следует помнить, что оплата отпуска производится не позднее, чем за три 3 дня до его начала. При ведении кадрового делопроизводства наших клиентов мы заранее готовим первичные кадровые документы, чтобы расчет и оплата отпускных была своевременной.

Рассмотрим еще какие льготы положены для работающих в организациях Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Закон РФ N 4520-1 устанавливает для северян следующие льготы:

-повышенную оплату труда с применением районных коэффициентов и процентных надбавок( ст. 10 и 11 Закона РФ N 4520-1);

-предоставление дополнительных отпусков (ст. 14 Закона РФ N 4520-1);

-компенсацию расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно (ст. 33 Закона РФ N 4520-1);

-компенсацию расходов, связанных с переездом (ст. 35 Закона РФ N 4520-1);

-досрочную трудовую пенсию по старости.

Нормативными документами, регламентирующими оформление трудовых отношений с работниками Крайнего Севера являются:

Трудовой кодекс (гл. 50 ТК РФ "Особенности регулирования труда лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях");

Закон РФ от 19.02.1993 N 4520-1 "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях".

Постановление Совета Министров СССР от 10.11.1967 N 1029, утверждающее перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

Кроме того существует особенности определения трудового стажа таких работников. Этот порядок определен в Инструкции о порядке предоставления социальных гарантий и компенсаций лицам, работающим в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в соответствии с действующими нормативными актами, утвержденной Приказом Минтруда РСФСР от 22.11.1990 N 2.

Основным кадровыми документами, подтверждающим стаж работы работников являются трудовая книжка и трудовые договоры. Поэтому очень важно обеспечить правильное хранение и ведение таких книжек, а также правильное и своевременное оформление трудовых договоров, в которых должны быть отражены соответствующие условия труда работников.

В рамках наших услуг по кадровому делопроизводству мы оформляем весь необходимый комплект кадровых документов. Наш кадровый аутсорсинг включает в себя ряд услуг, позволяющих как учесть все особенности трудовых отношений с Вашими работниками, так и обеспечить Вас необходимы кадровыми документами.

Обращаем Ваше внимание также на то, что нужно учитывать при кадровом делопроизводстве и расчетах, предоставляя отпуск работниками, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Северянам кроме основного отпуска ежегодно предоставляется дополнительный оплачиваемый отпуск за работу в северных регионах. Его продолжительность зависит от местности, где трудится работник:

-в районах Крайнего Севера – 24 календарных дня (ст. 321 ТК РФ);

-в приравненных к ним местностях – 16 календарных дней;

-в остальных районах Севера, где установлены районный коэффициент и процентная надбавка к заработной плате, – восемь календарных дней (ст. 14 Закона № 4520-1).

Продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска определяется суммированием ежегодного основного и всех дополнительных ежегодных оплачиваемых отпусков.

Работники Крайнего Севера и приравненных к нему местностей по желанию могут взять объединенный отпуск (но не более чем за два года). При этом общая продолжительность такого отдыха не должна превышать шести месяцев (ст. 322 ТК РФ). В этот период включается и время отпуска без сохранения зарплаты, который используется для проезда к месту использования отпуска и обратно.

Остаток, превышающий шесть месяцев, у работника не пропадает. Он присоединяется к ежегодному оплачиваемому отпуску на следующий год (ст. 322 ТК РФ). Нужно помнить, что работники в возрасте до 18 лет и сотрудники с вредными или опасными условиями труда обязательно должны отдыхать ежегодно (ст. 124 ТК РФ) и соединять отпуска таким работникам нельзя.

Порядок предоставления работникам отпусков должен быть закреплен в локальном нормативном акте работодателя, с которым работники должны быть ознакомлены, чтобы понимать, что им полагается при работе у работодателя. Наши услуги по кадровому сопровождению включают в себя разработку таких актов, а также иных локальных нормативных актов в области трудового права, чтобы все отношения с Вашими работниками были урегулированы и в кадровом делопроизводстве были в наличии все необходимые документ..

Работодатель должен помнить об обязанности предоставления по просьбе одного из родителей ежегодного оплачиваемого отпуска или его части (не менее 14 календарных дней) для сопровождения ребенка в возрасте до восемнадцати лет поступающего в образовательные учреждения среднего или высшего профессионального образования, расположенные в другой местности. Отпуск для указанной цели предоставляется один раз на каждого ребенка (ст. 322 ТК РФ).

Северяне могут заменить часть отпуска денежной компенсацией, но только дополнительно отпуска. Напомним условия замены части отпуска денежной компенсацией (ст. 126 ТК РФ):

-необходимо письменное заявление работника о замене части отпуска денежной компенсацией;

-денежной компенсацией может быть заменена только та часть отпуска, которая превышает 28 календарных дней, если отпуск берется за 2 года, то компенсация выплачивается только на часть отпуска, превышающую 56 дней;

-не допускается замена отпуска беременным женщинам, работникам в возрасте до 18 лет и занятым на тяжелых работах и работах с вредными и опасными условиями труда.

Нужно помнить, что любое изменение в отпусках необходимо отразить в кадровых документах (например, перенос отпуска, замена отпуска денежной компенсацией). Оказывая услуги по кадровому сопровождению мы занимаемся полным учетом и оформлением отпусков, позволяющим вовремя оформлять соответствующие документы в соответствии с требованиями законодательства.

Один из самых трудоемких участков при оформлении отпусков — составление графика отпусков, который является обязательным документом и должен утверждаться не позднее чем за две недели до наступления нового года (ст. 123 ТК РФ). Мы можем взять на себя и эту работу в рамках услуг по ежемесячному ведению кадрового делопроизводства.

Работодатели должны понимать, что налаженный кадровый документооборот позволяет соблюдать как интересы работодателя, так и работника. Если в вашей организации будет четко прописано чем должен заниматься работник и каковы обязанности работодателя, то это позволит снизить риски возникновения конфликтных ситуаций с работниками и нарушения трудового законодательства до минимума или исключить их возникновение.

# **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

  Подводя итог, констатирую такие особенности проведенного исследования, всем работникам предприятий, учреждений, организаций, находящихся в районах Крайнего Севера и в приравненных к ним местностях, предоставляются следующие льготы в области труда:

1) выплачивается надбавка к месячному заработку, размер которой возрастает с увеличением стажа непрерывной работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

2) предоставляются дополнительные отпуска сверх установленных ежегодных отпусков: в районах Крайнего Севера - продолжительностью 18 рабочих дней; в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, - продолжительностью 12 рабочих дней;

3) разрешается полное или частичное соединение отпусков не более чем за три года. При этом отпуска за каждый год работы продолжительностью не менее 6 рабочих дней должны быть использованы не позже чем в течение одного года после наступления права на отпуск. Время, необходимое для проезда к месту использования отпуска и обратно, один раз в три года не засчитывается в срок отпуска. Стоимость проезда к месту использования отпуска и обратно один раз в три года оплачивается предприятием, учреждением, организацией;

4) в случае временной утраты трудоспособности предприятие, учреждение, организация доплачивают разницу между размером пособия по социальному страхованию и фактическим заработком (включая надбавки). При этом пособие вместе с доплатой не должно превышать максимального размера пособия по социальному страхованию, установленного законодательством;

5) работникам, проработавшим в районах Крайнего Севера не менее 15 календарных лет, а в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, - не менее 20 календарных лет, пенсии по старости назначаются: мужчинам - по достижении 55 лет и женщинам - по достижении 50 лет.

Сотрудникам, заключившим неотложные рабочие контракты о труде в Крайнем Севере и в приравненных к ним территориях на срок три года, а в островках Северного Ледовитого океана – два года, даются помимо этого, дополнительные льготы.

Круг сотрудников, с которыми заключаются срочные трудовые договоры с предоставлением дополнительных льгот, и виды данных льгот формируются законодательством.

В соответствии с новой редакции Закона 4501-1 ранее отсутствует утверждения, в соответствии с которым лицам в возрасте до 30 лет процентная прибавка к заработной плате выплачивалась в полном объеме с первого дня трудовой деятельность в районах Крайнего Севера и приравненным к ним территориям, в случае если они просуществовали в отмеченных регионах и территориях никак не меньше пяти лет. С 2005 года процентная надбавка такого рода выплачиваться на общих основаниях.

Гарантии работникам, работающим в районах Крайнего Севера, перестали носить характер государственных. Теперь они сформулированы таким образом, что их предоставление не связано с проживанием и работой в особых климатических условиях, а с работой у конкретного работодателя, то есть от того, из какого бюджета финансируется та или иная организация.

# **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)//Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31
2. "Трудовой кодекс Российской Федерации" от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) /Собрание законодательства РФ, 2017, № 15.
3. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10.02.1960 «Об упорядочении льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера», пункт 1; /Собрание законодательства РФ, 21.07.2014, № 1. /Собрание законодательства РФ, 21.07.2014, № 15.
4. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26.09.1967 № 1908-VII «О расширении льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера», пункт 1; /Собрание законодательства РФ, 21.07.2014, № 2.
5. Постановление Совета Министров РСФСР от 22.10.1990 № 458 «Об упорядочении компенсаций гражданам, проживающим в районах Севера», пункт 1, подпункт «д» /Собрание законодательства РФ, 21.07.2014, № 12.
6. Федеральный закон от 28.12.2013 N 442-ФЗ (ред. от 21.07.2014) "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации/Собрание законодательства РФ, 21.07.2014, № 11.
7. Автономов А.С. Конституционные основы взаимодействия общества и государства // Межсекторные взаимодействия (методология, технологии, правовые нормы, механизмы, примеры): Альманах / Под общ.ред. Н.Л. Хананашвили. М.: Рос.благотворительный фонд НАН, 2012. 75с.
8. Бондарь Н.С. Гражданин и общество: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М.: Городец, 2012. 27с.
9. Булавин С.П. Социальное обеспечение населения 2013. № 2. 22 с.
10. Васильева С.В. Конституционно-правовой статус социальной оппозиции. М., 201046. с.
11. Голенкова З.Т., Витюк В.В., Гридчин Ю.В., Черных А.И., Романенко Л.М. Становление гражданского общества и социальная стратификация // Социс. 2010. № 6. 5 с.
12. Денисов С.А. Использование знаний конституционной девиантологии для проведения экспертизы нормативных актов // Материалы пленарного заседания «Актуальные проблемы экспертной деятельности общественной палаты Российской Федерации». 2013. 91 с.
13. Димов В. Справедливый либерализм. Путь к комфортному государству. М., 2012. 44 с.
14. Доклад о состоянии социального обеспечения жителей Крайнего Севера в Российской Федерации. М., 2016. 76 с.
15. Желтов В.В. Сравнительная социология: Учеб.пособие для вузов. М., 2013. 406 с.
16. Кодификация российского частного права / Под ред. Д.Н. Медведева. М., 2012. 48 с.
17. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2013. 288 с.
18. Министерство социального обеспечения Официальный сайт Электронный ресурс]: http://www.oprf.ru/press/news/2012/newsitem/19661 (дата обращения: 23.11.15).
19. Кучерена А.Г. Реформы в России: касающиеся помощи неимущим. Монография. М.: ЮРКОМПАНИ, 201353. с.
20. Левин И.Б. Гражданское общество на Западе и в России // Полис. 2010. № 5. 110 с.
21. Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007; Яковлев А.М. Социальная структура общества и права. М., 2013. 44 с.
22. Мартынчик Е.Г. Гражданское общество и правовое государство: ценности и приоритеты в сфере борьбы с преступностью. Роль адвокатуры в их защите // Безопасность бизнеса. 2011. № 3. 8 с.
23. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 2012. 113 с.

**ПРИЛОЖЕНИЕ**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **ПОЛ** | **ВОЗРАСТ** | **НЕОБХОДИМЫЙ СТАЖ** | | **НЕОБХОДИМЫЙ**  **СТРАХОВОЙ СТАЖ**  **(НЕ МЕНЕЕ)** |
| **В районах Крайнего Севера** | **В местностях, приравненных к районам Крайнего Севера** |
| **мужчина** | **В 55 лет** | **15 календарных лет** | **20 календарных лет** | **25 лет** |
| **20 лет** |
| **женщина** | **В 50 лет** | **12 календарных лет** | **17 календарных лет** | **20 лет** |
| **Женщина с двумя и более детьми** | **В 50 лет** | **Главное условие – постоянное** **проживание в указанных районах (местностях)** | | **25 лет оленеводом, рыбаком, охотником - промысловиком** |
| **мужчина** | **В 50 лет** |
| **20 лет оленеводом, рыбаком, охотником - промысловиком** |
| **женщина** | **В 45 лет** |
| **Мужчина или женщина** | **Возраст, установленный для досрочного назначения пенсии, уменьшается на 5 лет** | **15 календарных лет** | **20 календарных лет** | **Необходимый стаж на соответствующих видах работ и страховых стаж для досрочного назначения страховой пенсии по старости** |

**Перечень районов крайнего севера и приравненных к ним местностям**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| *Регионы* | *Районы Крайнего Севера* | *Местности, приравненные к районам Крайнего Севера* |
| *1* | 2 | 3 |
| *Мурманская область* | Вся территория области |  |
| *Архангельская область* | Ненецкий АО, г. Северодвинск с территорией, находящейся в административном подчинении Северодвинской администрации муниципального образования; районы: Мезенский, Лешуконский, Пинежский | Все остальные районы и города области |
| *Республика Коми* | Города: Воркута, Печора, Инта с территориями, находящимися в административном подчинении администраций муниципальных образований; районы: Усинский (за исключением Усть-Лыжинского сельсовета), Печорский, Ижемский, Усть-Цилемский | Районы: Вуктыльский, Сосногорский, Троицо-Печорский, Удорский, Княжпогостский, Койгородский, Корткеросский, Прилузский, Сыктывдинский, Сысольский, Усть-Вымский, Усть-Куломский, Ухтинский. Города: Ухта с территорией, находящейся в административном подчинении Ухтинской администрации муниципального образования, Сыктывкар, Усть-Лыжинский сельсовет Усинского района |
| *Тюменская область* | Ямало-Ненецкий АО | Ханты-Мансийский АО, Уватский район |
| *Пермская область* |  | Коми-Пермяцкий АО; Районы: Гаинский, Косинский, Качевский |
| *Республика Саха (Якутия)* | Вся территория республики |  |
| *Магаданская область* | Вся территория области |  |
| *Камчатская область* | Вся территория области |  |
| *Сахалинская область* | Районы: Курильский, Ногликский, Охинский, СевероКурильский, Южно-Курильский, г. Оха. Все острова Северного Ледовитого океана и его морей, а также острова Берингова и Охотского морей | Все местности, за исключением местностей, перечисленных в перечне районов Крайнего Севера |
| *Республика* *Карелия* | Районы: Беломорский, Кемский, Лоухский, Калевальский; г. Костомукша | Районы: Кондопожский, Лахденпохский, Медвежьегорский, Муезерский, Олонецкий, Питкярантский, Прионежский, Пряжинский, Пудожский, Сегежский, Суоярвский; Города: Петрозаводск, Сортавала |
| *Томская область* |  | Районы: Александровский, Бакчарский, Верхнекетский, Каргасокский, Колпашевский, Кривошеинский, Молчановский, Парабельский, Тегульдетский, Чаинский; Города: Колпашево, Стрежевой, Кедровый |
| *Красноярский край* | Таймырский (ДолганоНенецкий) и Эвенкийский АО, Районы: Северо-Енисейский, Туруханский Города: Игарка, Норильск с территориями, находящимися в административном подчинении администраций муниципальных образований | Районы: Богучанский, Енисейский, Кежемский, Мотыгинский; Города: Енисейск, Лесосибирск с территорией, находящейся в административном подчинении Лесосибирской администрации муниципального образования |
| *Иркутская область* | Катангский район | Районы: Бодайбинский, Казачинско-Ленский, Киренский, Мамско-Чуйский, Нижнеилимский, Усть-Илимский, Усть-Кутский, Братский; Города: Бодайбо, Усть-Кут, Усть-Илимск, Братск с территорией, находящейся в административном подчинении Братской администрации муниципального образования |
| *Республика Бурятия* |  | Районы: Баунтовский, Северо-Байкальский, Баргузинский, Курумканский, Окинский, Муйский, г. Северобайкальск |
| *Республика Тыва* | Районы: Монгун-Тайгинский, Тоджинский, территория Шинаанской сельской администрации Кызылского района | Районы: Бай-Тайгинский, Барун-Хемчикский, Дзун-Хемчикский, Каа-Хемский, Кызылский (за исключением территории Шинаанской сельской администрации), Овюрский, Пий-Хемский, Сут-Хольский, Тандинский, Тес-Хемский, Чаа-Хольский, Чеди-Хольский, Улуг-Хемский, Эрзинский; г. Кызыл |
| *Читинская область* |  | Районы: Каларский, Тунгиро-Олекминский, Тунгокоченский |
| *Амурская область* |  | Районы: Зейский, Селемджинский, Тындинский, Города: Зея, Тында с территорией, находящейся в административном подчинении Тындинской администрации муниципального образования |
| *Приморский край* |  | Районы: Дальнегорский, Кавалеровский, Ольгинский, Тернейский, р.п. Восток Красноармейского района с территорией, находящейся в административном подчинении Востокской администрации муниципального образования, Богуславецкий, Вострецовский, Дальнекутский, Измайлихинский, Мельничный, Рощинский, Таежненский сельсоветы Красноармейского района |
| *Хабаровский край* | Районы: Аяно-Майский, Охотский | Районы: Ванинский, Вернебуреинский, Комсомольский, Николаевский, имени Полины Осипенко, Советско-Гаванский, Солнечный, Тугуро-Чумиканский, Ульчский; Города: Амурск, Комсомольск-на-Амуре, Советская Гавань, Николаевск-на-Амуре, р.п. Эльбан Амурского района с территорией, находящейся в административном подчинении Эльбанской администрации муниципального образования; Ачанская, Джуенская, Омминская, Вознесенская и Падалинская сельские администрации Амурского района |
| *Республика Горный Алтай (Республика Алтай)* |  | Районы: Кош-Агачский и Улаганский |
| *Чукотский АО* | вся территория |  |