

**Сборник рефератов,**  
**Подготовленных сотрудниками аппарата**  
**Думы городского округа Самара**  
**2 часть**

**Содержание**

Название рефератов	Стр.
1. Обеспечение деятельности представительных органов власти (Кузнецов П.А.).....	2
2. Правовые аспекты деятельности СМИ, созданных с участием органов местного самоуправления (Глумова В.О.).....	35
3. Отпуск без сохранения заработной платы (Гусарова М.В.).....	46
4. Отпуск – право и обязанность (Харитонов В.В.).....	57

Реферат на тему:

## **Обеспечение деятельности представительных органов власти**

Выполнил: **Кузнецов П.А.** - начальник нормотворческого отдела правового управления аппарата Думы городского округа Самара.

### **Введение**

Наличие представительного органа власти в системе государственного управления является неотъемлемым атрибутом любого демократического государства.

Правовые и организационные основы деятельности представительных органов власти определяются Конституцией РФ, федеральным законодательством, и законодательством субъектов РФ.

Представительными (законодательными) органами власти являются: на федеральном уровне – Федеральное собрание (парламент РФ), которое состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы; на региональном уровне – законодательные (представительные) органы субъекта РФ.

Однако, несмотря на то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, они также в обязательном порядке имеют свои представительные органы, которым присущи те же функции, что и представительным (законодательным) органам власти.

Представительные органы местного самоуправления являются ведущими в структуре органов местного самоуправления. Их ведущая роль обеспечивается тем, что депутаты избираются непосредственно членами местного сообщества на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права. Представительные органы выражают волю всего населения муниципального образования, придают ей общеобязательный характер и осуществляют от его имени власть, выполняя при этом важные контрольные полномочия по отношению к другим органам и должностным лицам местного самоуправления<sup>1</sup>.

Для выполнения столь значимой роли, деятельности данных органов должна быть надлежащим образом обеспечена и гарантирована. В том, числе деятельность представительных органов власти предполагает наличие развитой законодательной базы, обеспечивающей выполнение возложенных на них функций и задач.

Цель настоящей работы направлена на изучение различных аспектов обеспечения деятельности представительных органов власти, которую предполагается достичь путем рассмотрения таких вопросов как: правовые и организационные основы деятельности представительных органов власти, законотворческий процесс, бюджетный процесс, механизмы взаимодействия выборных органов власти различных уровней, информационно-аналитическое обеспечение деятельности представительного органа власти, организация работы депутатов и представительных органов власти с избирателями, информирование населения о работе представительного органа власти.

---

<sup>1</sup> Коняхин В.Г. О месте представительных органов в системе органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2010, № 8.

## **Глава 1. Правовые и организационные основы деятельности представительных органов местного самоуправления**

Правовая основа местного самоуправления представляет собой систему нормативных правовых актов, обеспечивающих эффективное регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации.

Правовую основу представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации составляют: Европейская хартия местного самоуправления, Конституция РФ<sup>2</sup>, федеральные законы, акты Президента и Правительства Российской Федерации, конституции, уставы, законы субъектов Российской Федерации, уставы и другие нормативные правовые акты муниципальных образований, регулирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления.

Согласно ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Одним из таких актов международного права является ратифицированная Российской Федерацией (Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»<sup>3</sup>) Европейская хартия местного самоуправления, разработанная и принятая Советом Европы 15 октября 1985 года.

Европейская хартия местного самоуправления дает понятие местного самоуправления, устанавливает общие принципы закрепления компетенции самоуправления, закрепляет гарантии защиты территории местным самоуправлением, право местного самоуправления определять свои внутренние административные структуры. Кроме того, она включает положения об условиях осуществления полномочий на местном уровне, об источниках финансирования органов местного самоуправления, об административном контроле за деятельностью органов местного самоуправления, а также закрепляет право органов местного самоуправления на объединение и право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий.

Конституция РФ как основной закон государства занимает особое место в правовой основе представительных органов местного самоуправления. В ней устанавливаются основные принципы организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации, закрепляются общие принципы построения и функционирования муниципальной власти, единые для всей системы местного самоуправления в Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее - Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ») местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установ-

<sup>2</sup> Конституция РФ // Российская газета. 21.01.2009. № 7.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ, 13.04.1998, № 15, ст. 1695.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

ленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В соответствии с Конституцией РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» связывает решение вопросов организации местного самоуправления с принятием устава муниципального образования. В уставе определяются структура, наименование и порядок формирования органов местного самоуправления, компетенция органов и должностных лиц местного самоуправления, регламентируются условия и порядок организации муниципальной службы, указываются гарантии прав должностных лиц, основания и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, срок полномочий, основания и порядок досрочного прекращения полномочий депутатов и членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, другие положения, составляющие организационную основу местного самоуправления.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» устанавливает обязательное наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа - выборного органа, обладающего правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

Представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых путем тайного голосования на основе всеобщего равного и прямого избирательного права в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований.

Представительные органы муниципальных образований реализуют значительный объем полномочий по организации собственной деятельности: подтверждают полномочия депутатов, а также досрочное прекращение их полномочий, решают вопрос о досрочном прекращении полномочий самого представительного органа, избирают председателя, его заместителей, образуют комиссии, комитеты, утверждают структуру, штаты, фонд оплаты труда аппарата представительного органа, утверждают положение о нем, планируют и осуществляют предусмотренные местным бюджетом расходы, связанные с деятельностью представительного органа<sup>5</sup>.

Одной из особенностей внутренней организации представительного органа муниципального образования является наличие системы комиссий и (или) комитетов. Во многих муниципальных образованиях представительные органы образуют постоянные комитеты (комиссии) из числа своих депутатов. Такие комитеты и комиссии образуются в целях разработки базовых, концептуальных предложений по реализации полномочий представительного органа муниципального образования, предварительного рассмотрения проектов правовых актов и их подготовки к рассмотрению представительным органом, а также рас-

5 Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие, «Юстицинформ», 2007.

смотрения иных вопросов, отнесенных к ведению представительного органа. Представительный орган муниципального образования может создавать временные комиссии из числа депутатов. Временные комитеты (комиссии) создаются для решения конкретной задачи и (или) на определенный срок.

Основной формой деятельности представительного органа муниципального образования являются заседания. Они созываются председателем представительного органа, как правило, не реже одного раза в месяц, по утвержденному графику. Внеочередные заседания созываются по инициативе главы муниципального образования, председателя представительного органа либо по требованию определенного числа депутатов.

Заседания представительного органа являются открытыми. Открытость заседаний гарантирует возможность присутствия на них заинтересованных лиц. В случаях, предусмотренных федеральным законодательством, представительный орган муниципального образования вправе проводить закрытые заседания.

Для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым представительным органом муниципального образования, депутаты могут образовывать депутатские объединения (фракции и депутатские группы). Депутат вправе состоять только в одном депутатском объединении.

Депутатское объединение, сформированное на основе политического объединения, прошедшего в представительный орган муниципального образования по избирательному округу, как правило, именуется фракцией. Депутаты, не состоящие во фракциях, вправе образовывать депутатские группы. Фракции и депутатские группы обладают равными правами.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предусматривает наделение представительного органа правами юридического лица. Это требует создания механизма освоения новых полномочий представительного органа муниципального образования. Поэтому нередко вопросы обеспечения деятельности представительного органа возлагаются на его аппарат.

Аппарат представительного органа создается для организационного, правового, информационного и материально-технического обеспечения деятельности представительного органа, оказания помощи комиссиям (комитетам) и депутатам. Представительный орган муниципального образования самостоятельно решает вопросы о его структуре и численности его сотрудников в пределах утвержденных в местном бюджете средств на содержание представительного органа.

Вопросы организации деятельности представительного органа местного самоуправления закрепляются в нормативных правовых актах данного органа (устав муниципального образования, положение о представительном органе), принимаемых в соответствии с действующим федеральным и областным законодательством.

В городском округе Самара представительным органом местного самоуправления является Дума городского округа Самара (далее также – Дума).

В соответствии с Уставом городского округа Самара<sup>6</sup> Дума состоит из тридцати пяти депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах сроком на 5 (пять) лет.

Компетенция Думы закреплена в ст. 23 Устава городского округа Самара.

Организацию деятельности Думы городского округа Самара осуществляет ее председатель, избираемый Думой из ее состава.

Вопросы организации работы Думы регулируются Положением о Думе городского округа Самара, утвержденным Решением Думы городского округа Самара от 26.10.2006 № 322<sup>7</sup>.

Данным правовым актом определяется структура и должностные лица Думы, направления деятельности и принципы организации работы структурных подразделений Думы.

Учитывая особый статус депутатов, как представителей населения, последним обеспечиваются условия и гарантии для беспрепятственного осуществления своих полномочий.

Гарантии осуществления полномочий депутата Думы городского округа Самара устанавливаются Уставом городского округа Самара, иными нормативными правовыми актами Думы в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

К примеру, гарантии осуществления полномочий депутата установлены Законом Самарской области от 10.07.2008 № 67-ГД «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Самарской области»<sup>8</sup>.

Между тем, в связи с осуществлением депутатами своих полномочий, к ним предъявляются определенные требования, в том числе соблюдение установленных ограничений.

Так, согласно пункту 2.1 ст. 23 Устава городского округа Самара, осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутаты Думы городского округа Самара не вправе заниматься предпринимательской деятельностью, состоять членом управления коммерческой организации, заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности, и др.

## **2. Законотворческий процесс. Его принципы и стадии**

### **Организационное сопровождение на всех стадиях**

Сегодня вопросам правотворчества в науке уделяется все больше внимания. Исследованию данного феномена посвящается значительное количество публикаций на разных уровнях и в различных изданиях. За последние годы на эту тему написано не одно диссертационное исследование.

<sup>6</sup> Устав городского округа Самара Самарской области, утвержденный Решением Думы городского округа Самара от 10.07.2006 № 294 (ред. от 30.08.2011) // Самарские известия, № 128 (4870), 19.07.2006.

<sup>7</sup> Решение Думы городского округа Самара от 26.10.2006 № 322 (ред. от 19.07.2011) «Об утверждении Положения «О Думе городского округа Самара» // Самарские известия, № 201(4943), 31.10.2006.

<sup>8</sup> Закон Самарской области от 10.07.2008 N 67-ГД (ред. от 08.12.2010) «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Самарской области» // Волжская коммуна, № 167 (26210), 15.07.2008.

Столь высокий интерес объясняется той важной ролью, которую призвано играть и играет правотворчество в новых российских условиях<sup>9</sup>.

Одним из проблемных вопросов в данной области является определение понятия правотворчества. В научной литературе оно рассматривается с различных позиций. Так, А.С. Пиголкин считает, что правотворчество есть форма государственной деятельности, направленной на создание правовых норм; процесс создания и развития действующего права как единой и внутренне согласованной системы общеобязательных норм<sup>10</sup>. По мнению В.М. Сырых, под правотворчеством понимается деятельность государственных органов, а в случаях, предусмотренных законодательством, и других лиц по подготовке и принятию норм права<sup>11</sup>. О.В. Попов отмечает, что правотворчество - это завершающая стадия формирования права, разновидность государственного руководства обществом, выражающаяся в интеллектуальных и волевых актах правотворца, направленных на изменение действующей системы правовых норм, внесение в нее новшеств с целью поддержания динамизма права и обеспечения правового упорядочения юридически значимых сторон социальной жизнедеятельности, объективным результатом которых выступают новые нормы права или предписания об отмене правовых норм<sup>12</sup>.

Правотворческий процесс является общим понятием по отношению к законотворческому процессу, поскольку помимо законов в систему правовых актов также входят подзаконные акты, а также муниципальные правовые акты.

Следует отметить, что в теории права обсуждается вопрос о том, следует ли законотворческий процесс ограничивать исключительно деятельностью законодательных органов государственной власти или же его необходимо трактовать шире, включая в него подготовительную работу по подготовке законопроекта<sup>13</sup>. Так, Л.И. Антонова, считает, что законотворческая деятельность - это совокупность организационных действий уполномоченных государственных органов по рассмотрению и принятию законопроектов. Аргументирует она свой вывод утверждением, что именно здесь происходит качественный скачок в правообразовании, приводящий к появлению правового акта как такового<sup>14</sup>.

Однако есть и противники этой позиции, включающие в законотворческий процесс работу по подготовке законопроекта. Ю.А. Тихомиров, например, поддерживая расширительное толкование законотворческого процесса, пишет, что «целью данного процесса является принятие закона, начиная от законодательной концепции до ее воплощения в конкретном законе или серии законов. Этот процесс весьма сложен, и в современных условиях едва можно всю его регламентацию связывать только с формами деятельности высших органов власти».

По мнению С.Л. Сергеевнина, законотворческий процесс невозможен без предварительной разработки законопроекта. Это необходимый содержательный

9 Мазуренко А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность // Юрист, 2010.

10 Пиголкин А.С. Общая теория права. М., 1996.

11 Сырых В.М. Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2005.

12 Попов О.В. Понятие и виды правотворчества // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева, 1999. № 7.

13 Сергеевнин С.Л. Субъект Федерации: статус и законодательная деятельность. СПб., 1999. С. 135.

14 Антонова Л.И. О стадиях правотворческого процесса в СССР // Правоведение. 1966. № 1. С. 4.

компонент законодательной деятельности. Но юридическим фактом, с которого, собственно, и начинается законотворческий процесс, является законодательная инициатива. Поэтому формально-юридически законодательная деятельность - это деятельность именно законом уполномоченных государственных органов; содержательно же ей предшествует разработка законопроекта, которая к формально-юридическим процедурам не относится<sup>15</sup>.

Таким образом, понятие «законотворческий процесс» применимо в отношении органов государственной власти, а поскольку органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов и не принимают законы, в отношении процесса принятия ими правовых актов следует применять понятие «правотворческий процесс».

Муниципальный или, иными словами, местный уровень реализации правотворческой политики отличается значительной спецификой. Она заключается прежде всего в том, что правотворчество органов местного самоуправления в соответствии с нынешней российской Конституцией РФ не является государственной деятельностью в правотворческой сфере<sup>16</sup>.

Существование в Российской Федерации местного самоуправления как формы осуществления публичной власти предполагает право органов местного самоуправления осуществлять самостоятельную правотворческую деятельность на своей территории в пределах, определенных законом. По мнению Н.А. Антоновой, правотворчество муниципальных образований следует рассматривать как правовую форму реализации функций местного самоуправления<sup>17</sup>.

Процесс правотворчества представительных органов местного самоуправления должен основываться на тех же требованиях, что установлены законодательством для принятия иных правовых актов. Поэтому нормативные акты муниципальных образований, регламентирующие этот порядок, должны, по мнению А.Г. Мурашина, закреплять следующие принципы правотворчества, осуществляемого на муниципальном уровне:

- законность, что означает необходимость строгого и неуклонного соблюдения установленной законодательством компетенции того или иного муниципального образования, стадий правотворческого процесса, обязательное соответствие содержания нормативного акта Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным актам вышестоящего уровня;

- целесообразность и научная обоснованность, что означает необходимость руководствоваться объективными потребностями в принятии того или иного акта, правильно определять метод правового регулирования, структуру и стилистику изложения правового акта, учет возможных ближайших и перспективных последствий принятия акта и т.п.;

- профессионализм, что предусматривает участие в разработке проектов нормативных актов квалифицированных специалистов соответствующих областей знаний, профессиональных юристов и т.д. Сюда же относится требование обязательного проведения юридической и иных экспертиз содержания проектов нормативных актов;

15 Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1982. С. 182.

16 Мазуренко А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность // Юрист, 2010.

17 См.: Антонова Н.А. Правотворчество муниципальных органов и его значение в осуществлении функций местного самоуправления // Местное самоуправление и муниципальное право. 2008. № 7.



- системность и согласованность, что означает необходимость учета системы уже действующих нормативных актов и правильного определения места нового акта в этой системе;

- гуманизм, что означает необходимость защиты новыми нормативными актами общечеловеческих ценностей, естественных прав и свобод человека и гражданина<sup>18</sup>.

При осуществлении исследования технологии правотворческого процесса представляется необходимым проанализировать его основные стадии.

Так, Ю.А. Тихомиров называет следующие стадии муниципального правотворческого процесса: а) изучение, анализ общественных явлений и процессов, установление потребности правовой регламентации; б) определение вида органов, субъектов, правомочных принять правовые решения, и вида правового акта; в) принятие решения о подготовке правового акта; г) разработка концепции акта; д) подготовка проекта правового акта - разработчиком, рабочей группой, органом; е) предварительное рассмотрение проекта акта; ж) общественное обсуждение проекта; з) официальное рассмотрение проекта акта соответствующим органом с соблюдением необходимых процедур; и) принятие правового акта, его оформление, подписание, опубликование, вступление в законную силу<sup>19</sup>.

А.Е. Гавришев выделяет следующие наиболее общие (обязательные) стадии процесса местного правотворчества: 1) выявление объективных потребностей в нормативно-правовом урегулировании тех или иных сторон общественной жизни и вынесение предложений о принятии нормативного акта; 2) разработка нормативно-правового акта; 3) принятие акта правомочным субъектом; 4) вступление в силу нормативно-правового акта<sup>20</sup>.

По мнению А.П. Мазуренко существенной разницы в определении стадий правотворческого процесса в литературе нет. Отдельные функции должны отражать основные черты, отличающие одни стадии процесса местного правотворчества от других. Несомненно, на первой стадии следует реализовать функцию установления необходимости издания нормативного акта местного самоуправления. Эта деятельность связана с глубоким изучением социальных и экономических потребностей местного населения. Далее следует провести большую работу по подготовке проекта нормативного акта. Здесь важно использовать весь арсенал экономических, социальных и правовых знаний как обязательного условия соблюдения принципа научной обоснованности правотворческой политики. Вслед за этим этапом требуется внести проект правового акта в правотворческий орган и т.д. до его опубликования и вступления в силу<sup>21</sup>.

На примере муниципального образования городского округа Самара можно выделить аналогичные стадии законотворческого процесса.

18 Мурашин А.Г. Прямое правотворчество. Особенности принятия актов прямого народовластия // Государство и право. 2001. № 2. С. 88.

19 Общая теория государства и права: Академический курс. Т. 2. М., 2001.

20 Гавришев А.Е. Проблемы регулирования процессуальной формы муниципального правотворчества // Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2002. С. 165.

21 Мазуренко А.П. «Российская правотворческая политика: концепция и реальность»//Юрист, 2010.

Согласно статье 22 Устава городского округа Самара и статье 1.2 Положения «О Думе городского округа Самара», утвержденного Решением Думы городского округа Самара от 26 октября 2006 года № 322<sup>22</sup>, Дума городского округа Самара является выборным постоянно действующим представительным органом городского самоуправления.

В соответствии со статьей 1.6 вышеназванного положения нормотворческая деятельность Думы направлена на создание единой общегородской системы муниципального права путем разработки, утверждения правовых положений нормативного характера по предметам ведения городского округа и включает в себя участие в процессе разработки и принятия областных законов в рамках права законодательной инициативы в Губернской Думе Самарской области, а также разработку и представление в соответствующие органы предложений по совершенствованию областного и федерального законодательства.

Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов устанавливается такими правовыми актами как федеральный закон, устав муниципального образования, нормативный правовой акт органа местного самоуправления.

В соответствии со статьей 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и статьей 39 Устава городского округа Самара субъектами правотворческой инициативы в городском округе Самара могут быть:

- депутаты Думы городского округа Самара;
- Глава городского округа Самара;
- избирательная комиссия городского округа Самара, иные органы местного самоуправления городского округа Самара;
- органы территориального общественного самоуправления городского округа Самара;
- инициативная группа граждан;
- общественное объединение;
- Губернатор Самарской области в случаях, установленных Уставом городского округа Самара.

Порядок внесения в Думу субъектами правотворческой инициативы проектов нормативных правовых актов и их обсуждение устанавливается Положением «О порядке внесения в Думу городского округа Самара проектов нормативных правовых актов», утвержденным Решением Думы городского округа Самара от 15.11.2007 № 494<sup>23</sup>.

Положением также предусматривается, что официальным внесением проекта в Думу считается внесение на имя Председателя Думы проекта, оформленного в соответствии с требованиями Положения и зарегистрированного в канцелярии аппарата Думы. При этом, с момента официального внесения проекта в Думу до его рассмотрения на заседании Думы может быть проведено предварительное обсуждение проекта в форме рассмотрения на заседании рабочих групп, комиссий, комитетов Думы, Общественного Совета при Думе.

<sup>22</sup> Решение Думы городского округа Самара от 26.10.2006 № 322 (ред. от 19.07.2011) «Об утверждении Положения «О Думе городского округа Самара» // Самарские известия, № 201(4943), 31.10.2006.

<sup>23</sup> Решение Думы городского округа Самара от 15.11.2007 № 494 «О повторном рассмотрении Положения «О порядке внесения в Думу городского округа Самара проектов нормативных правовых актов» // «Самарская Газета», № 217 (3766), 28.11.2007.

В соответствии с пунктом 3 статьи 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Принятое решение в течение десяти дней со дня принятия направляется Председателем Думы Главе городского округа Самара, который в течение десяти дней со дня поступления решения Думы подписывает и обнародует такое решение либо отклоняет его (статья 41 Устава городского округа Самара).

Порядок вступления в силу муниципальных правовых актов городского округа Самара предусматривается статьей 42 Устава городского округа Самара и Положением «О порядке опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов городского округа Самара», утвержденным Решением Думы городского округа Самара от 26 октября 2006 года № 313<sup>24</sup>.

Таким образом, законотворческий процесс в муниципальном образовании городского округа Самара аналогичен законотворческому процессу федерального уровня с учетом особенностей присущих органам местного самоуправления.

### **3. Организация бюджетного процесса.**

#### **Порядок утверждения местного бюджета и отчета о его исполнении**

Бюджетный процесс представляет собой регламентируемую законодательством деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов публично-правовых образований, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности (ст. 6 Бюджетного кодекса РФ).

Задачами и целями бюджетного процесса являются: организация формирования, распределения и использования бюджета - централизованного фонда денежных средств; выявление возможных резервов поступления ресурсов в собственность публично-правовых образований для реализации функций государства на различных территориальных уровнях; эффективное распределение бюджетных ресурсов между различными субъектами в целях обеспечения функционирования государства; контроль за «движением» бюджетных средств от момента их формирования до момента использования; исключение нецелевого использования средств и др.<sup>25</sup>

Бюджетные полномочия законодательных (представительных) органов напрямую связаны с нормой, устанавливающей правовую форму бюджетов. В соответствии со статьей 11 Бюджетного кодекса РФ федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ разрабатываются и ут-

<sup>24</sup> Решение Думы городского округа Самара от 26.10.2006 № 313 (ред. от 25.02.2010) «Об утверждении Положения «О порядке опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов городского округа Самара» // Самарские известия, № 200 (4942), 28.10.2006.

<sup>25</sup> Пешкова Х.В. Принципы бюджетного процесса (на основе обзора судебной практики) // Финансовое право, 2008, № 10.

верждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов РФ, а местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований.

Участие законодательных (представительных) органов в бюджетном процессе происходит по двум основным направлениям:

1) рассмотрение и утверждение соответствующих бюджетов и отчетов об их исполнении;

2) осуществление последующего контроля за исполнением бюджетов.

Следует отметить, что Бюджетный кодекс РФ практически полностью посвящен регулированию бюджетного процесса на федеральном уровне и определению основ бюджетного процесса на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Однако, существует также объемный массив подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих различные стороны бюджетных процессуальных правоотношений.

При этом необходимо отметить, что подзаконное правотворчество в сфере бюджетного процесса является делегированным. Законодатель прямо указывает те случаи, когда представительные и исполнительные органы власти муниципальных образований вправе принимать необходимые нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения. Это касается и организации бюджетного процесса на муниципальном уровне, определяемого органами местного самоуправления самостоятельно путем осуществления местного правотворчества в соответствии с федеральным законодательством.

Бюджетный процесс в муниципальном образовании - это деятельность органов местного самоуправления по составлению и рассмотрению проекта муниципального бюджета, его утверждению, исполнению и контролю исполнения.

В целом, вопросы организации муниципального бюджетного процесса регулируются Бюджетным кодексом РФ, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, уставом муниципального образования и принимаемым в соответствии с ними нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления - положением о бюджетном процессе, более подробно регламентирующим порядок и сроки разработки, утверждения, исполнения, контроля и отчетности об исполнении бюджета.

Соответствующая норма о необходимости закрепления в уставах муниципального образования порядка формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядка контроля за его исполнением закреплена в статье 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

На примере городского округа Самара данному вопросу посвящена Глава 8 Устава городского округа Самара «Основы правового регулирования бюджетного процесса в городском округе Самара».

В соответствии со статьей 62 Устава городского округа Самара порядок составления, внесения, рассмотрения проекта бюджета городского округа, при-

нятия решения о бюджете городского округа, исполнения и изменения решения о бюджете городского округа Самара, а также составления, рассмотрения и утверждения отчета о его исполнении устанавливается Уставом и Положением о бюджетном устройстве и бюджетном процессе городского округа Самара, утверждаемым решением Думы городского округа Самара.

Соответствующее Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе городского округа Самара утверждено Решением Думы городского округа Самара от 27.12.2007 № 516<sup>26</sup> (далее - Положение о бюджетном устройстве), в которое постоянно вносятся изменения в целях усовершенствования бюджетного процесса на территории муниципального образования.

Положением о бюджетном устройстве, как и Уставом городского округа Самара, установлен следующий порядок утверждения бюджета городского округа Самара.

Глава городского округа вносит проект бюджета городского округа на рассмотрение Думы городского округа не позднее 1 ноября текущего года.

Дума рассматривает проект бюджета городского округа в двух чтениях.

В первом чтении Дума рассматривает проект бюджета в течение 20 дней со дня внесения проекта бюджета со всеми необходимыми документами и по результатам рассмотрения принимает решение об утверждении основных характеристик бюджета городского округа либо об отклонении проекта с направлением его на доработку.

Во втором чтении Дума городского округа рассматривает проект бюджета также в течение 20 дней, но со дня принятия указанного проекта в первом чтении. При этом, в целях подготовки проекта бюджета городского округа к его принятию во втором чтении Дума городского округа может принять решение о передаче проекта бюджета городского округа в согласительную комиссию.

Рассмотрение проекта бюджета городского округа и его утверждение должно предусматривать вступление в силу решения о бюджете с 01 января очередного финансового года, а также утверждение указанным решением показателей и характеристик (приложений) в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Более подробно порядок утверждения бюджета городского округа Самара раскрыт в статьях 184.1-185 Бюджетного кодекса РФ, статьях 25-29 Положения о бюджетном устройстве, устанавливающих также требования к форме и содержанию проекта бюджета и представляемым к нему документам и материалам.

Аналогичное правовое регулирование имеет вопрос об утверждении отчета об исполнении бюджета, состоящее из норм Бюджетного кодекса РФ, Устава и Положения о бюджетном устройстве.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает только общие требования для представления и рассмотрения годового отчета об исполнении бюджетов для всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

<sup>26</sup> Решение Думы городского округа Самара от 27.12.2007 № 516 (ред. от 19.07.2011) «Об утверждении Положения «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе городского округа Самара» // «Самарская Газета, № 245 (3794), 30.12.2007.

В соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ, а также статьями 70, 71 Устава городского округа Самара, 34-37 Положения о бюджетном устройстве годовой отчет об исполнении бюджета городского округа Самара представляется Главой городского округа Самара в Думу городского округа Самара не позднее 01 мая текущего года.

Годовой отчет об исполнении бюджета до его рассмотрения в Думе подлежит внешней проверке, проводимой Контрольно-счетной палатой городского округа Самара, по результатам которой подготавливается заключение.

По результатам рассмотрения годового отчета об исполнении бюджета Дума принимает решение об утверждении либо отклонении решения об исполнении бюджета.

В случае отклонения Думой решения об исполнении бюджета оно возвращается для устранения фактов недостоверного или неполного отражения данных и повторного представления в срок, не превышающий один месяц.

Решением об исполнении бюджета утверждается отчет об исполнении бюджета за отчетный финансовый год с указанием общего объема доходов, расходов и дефицита (профицита) бюджета и иных показателей.

С учетом указанных норм федерального законодательства и положений муниципальных правовых актов на примере городского округа Самара, можно отметить, что органы местного самоуправления городского округа Самара самостоятельны в установлении бюджетного процесса на территории муниципального образования, что, в свою очередь, положительно сказывается на процесс осуществления возложенных на органы местного самоуправления полномочий, а также на эффективность взаимодействия участников бюджетных отношений и организации бюджетного процесса в целом.

#### **4. Механизм взаимодействия выборных органов власти различных уровней**

Исследуя вопрос о взаимодействии выборных органов власти различных уровней, необходимо учитывать принцип организационной обособленности местного самоуправления от государственной власти.

В соответствии со статьей 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Указанный принцип нашел свое отражение в Европейской хартии местного самоуправления, ст. 6 которой закреплено, что местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

Вместе с тем взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления не только возможно, но и необходимо, поскольку и те, и другие представляют и выражают интересы народа.

Взаимоотношения государства и местного самоуправления, органов государственной власти и органов местного самоуправления, модель их односторонних действий, взаимодействий и «невзаимодействий» являются одной из ключевых характеристик конституционно-правовой модели местного само-

управления конкретной страны. Именно степень участия государства в местном самоуправлении, степень встроенности местного самоуправления в государство определяют методологическую основу местного территориального управления (самоуправления)<sup>27</sup>.

Н.С. Бондарь отмечает, что «конституционно-правовая связь государственной власти и местного самоуправления обнаруживается и в том, что значительное количество вопросов, связанных с реализацией публичных функций государства, особенно в социальной сфере, имеют как местное, так и общегосударственное значение, а потому должны решаться совместно государственными органами и органами местного самоуправления»<sup>28</sup>.

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления - это их активная, согласованная деятельность, выражающаяся в принятии решений и совершении действий в соответствии с Конституцией РФ, законами и иными нормативно-правовыми актами, направленная на достижение единой цели - решение вопросов местного значения и осуществление переданных органам местного самоуправления государственных полномочий<sup>29</sup>.

В научной литературе выделяются различные формы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Так, В.Г. Карташов к основным формам такого взаимодействия государственную финансовую поддержку органов местного самоуправления; контроль за осуществлением переданных органам местного самоуправления государственных полномочий, а также за законностью муниципальных правовых актов; реализацию органами местного самоуправления права законодательной инициативы; координацию<sup>30</sup>.

Интересным представляется рассмотрение механизма взаимодействия указанных органов с позиции оказания влияния друг на друга, которое осуществляется в следующих формах.

1. В форме влияния органов государственной власти на органы местного самоуправления.

1.1. Нормативное регулирование:

установление общих принципов организации местного самоуправления законами и иными государственными нормативными правовыми актами;

принятие законов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

издание нормативных правовых актов, устанавливающих государственные гарантии осуществления местного самоуправления, участия граждан в осуществлении местного самоуправления;

издание нормативных правовых актов, устанавливающих ответственность за нарушение актов, регламентирующих осуществление местного самоуправления.

---

27 Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М.: Норма, Инфра-М, 2010.

28 Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть. Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М., 2004. С. 62.

29 Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19. С. 34.

30 Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2007, № 19.

1.2. Государственный контроль над законностью в деятельности органов местного самоуправления.

1.3. Контроль над осуществлением органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

1.4. Организация работы по повышению квалификации кадров местного самоуправления.

1.5. Учреждение и организация работы совещательных органов при руководстве органов государственной власти по вопросам местного самоуправления.

1.6. Досрочное прекращение полномочий представительных органов местного самоуправления, отстранение от должности глав муниципальных образований.

2. В форме влияния органов местного самоуправления на органы государственной власти.

2.1. Осуществление законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

2.2. Обращения с жалобами на действия органов государственной власти в прокуратуру, иные органы, обладающие контрольными или надзорными полномочиями в отношении соответствующего органа государственной власти.

2.3. Обжалование органами местного самоуправления в судебном порядке актов органов государственной власти.

3. В форме взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти на паритетных началах:

заключение договоров о совместной деятельности в интересах населения; участие в работе создаваемых на паритетных началах совещательных органов (согласительные комиссии и пр.)<sup>31</sup>.

### **Формы взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти РФ**

Формы взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти РФ определяются исходя из правовых оснований этих взаимоотношений.

1. При установлении общих правил организации местного самоуправления органы государственной власти Российской Федерации должны проводить мониторинг законодательства о деятельности органов местного самоуправления, выявлять правовые пробелы и коллизии, не позволяющие или препятствующие органам местного самоуправления надлежаще выполнять возложенные на них задачи.

В ходе проведения мониторинга указанного законодательства органы государственной власти Российской Федерации должны анализировать динамику достижения определенных результатов в ходе применения законов о местном самоуправлении, накапливать информацию, необходимую для оценки эффективности законодательства и дальнейшего его совершенствования. При этом

<sup>31</sup> Игнатюк Н.А., Замотаев А.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебник для вузов. Юстицинформ, 2005.



органы местного самоуправления совместно с органами исполнительной власти должны обеспечивать получение аналитической информации о состоянии регулируемых в сфере местного самоуправления отношений, о выявленных пробелах, противоречиях в правовом регулировании, о недостатках механизмов реализации законодательства и т.д.<sup>32</sup>

Следует отметить, что основным нормативным правовым актом представительного органа федерального уровня, устанавливающим общие правила организации представительного органа местного самоуправления, является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

2. При регламентации процессов совместного осуществления местного государственного управления взаимоотношения органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления должны строиться на паритетных началах.

Местное государственное управление предполагает наличие в конкретном населенном пункте территориальных структур органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом такое положение обязывает все органы власти, действующие на конкретной территории, взаимодействовать друг с другом, поскольку очень часто им приходится решать те или иные вопросы совместно.

Например, обеспечение пожарной безопасности, организацию и обеспечение воинского призыва, обеспечение безопасности гидротехнических и иных потенциально опасных для населения объектов, охрану общественного порядка, координацию деятельности окружных и участковых избирательных комиссий и др. невозможно осуществить, если территориальные структуры федеральных органов государственной власти и органы местного самоуправления не будут взаимодействовать друг с другом<sup>33</sup>.

В некоторых случаях законодательство прямо указывает на формы взаимоотношений органов государственной власти Российской Федерации с органами местного самоуправления.

Так, согласно статье 10 Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»<sup>34</sup> органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления по согласованию между ними могут осуществлять взаимодействие в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. В соответствии с Федеральным законом от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»<sup>35</sup> Постановлением Правительством РФ от 22.08.2005 № 533 утверждено Положение о взаимодействии органов государственной власти

32 Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие. Юстицинформ, 2009.

33 Там же.

34 Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // Собрание законодательства РФ, 01.03.1999, № 9, ст. 1096.

35 Федеральный закон от 30.12.2004 № 210-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» // Российская газета, № 292, 31.12.2004.

субъектов Российской Федерации, осуществляющих регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, с органами местного самоуправления, осуществляющими регулирование тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса<sup>36</sup>.

3. При передаче органам местного самоуправления тех или иных государственных полномочий и их реализации органы государственной власти Российской Федерации обязаны вступать во взаимоотношения с органами местного самоуправления в ходе контроля за надлежащим исполнением переданных полномочий.

Формы взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления при исполнении переданных отдельных государственных полномочий могут быть различными. Однако все они основаны на координации действий органов местного самоуправления при реализации ими отдельных государственных полномочий<sup>37</sup>.

### **Взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации**

Взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации могут возникать:

по поводу реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации своих полномочий;

по поводу реализации органами местного самоуправления вопросов местного значения;

по поводу реализации органами местного самоуправления переданных отдельных государственных полномочий.

Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления могут возникать по поводу:

проведения совместных совещаний и совместного обсуждения тех или иных вопросов;

создания совместных комиссий, рабочих групп и работы в них;

проведения взаимных консультаций;

заключения соглашений о взаимодействии и координации деятельности;

взаимного представительства сторон;

принятия совместных нормативно-правовых актов;

передачи части своих полномочий в соответствии с Конституцией РФ, федеральным и региональным законодательством<sup>38</sup>.

Особой формой взаимодействия выборных органов власти является реализация законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

<sup>36</sup> Постановление Правительства РФ от 22.08.2005 № 533 «Об утверждении Положения о взаимодействии органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, с органами местного самоуправления, осуществляющими регулирование тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса» // Собрание законодательства РФ, 29.08.2005, № 35, ст. 3614.

<sup>37</sup> Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие. Юстицинформ, 2009.

<sup>38</sup> Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие. Юстицинформ, 2009.

Так, в соответствии со статьей 77 Устава Самарской области<sup>39</sup> Думе городского округа Самара принадлежит право законодательной инициативы в Самарской Губернской Думе.

К формам взаимодействия представительных органов власти следует также отнести участие в работе различных межведомственных, согласительных и иных комиссий. К примеру, на территории городского округа Самара действует Межведомственная комиссия по налогам и сборам городского округа Самара, утвержденная Решением Думы городского округа Самара от 25.02.2011 № 65<sup>40</sup>. В состав данной комиссии, помимо представителей Думы городского округа Самара и Администрации городского округа Самара, входят представители Управления Федеральной налоговой службы по Самарской области; Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Самарской области; Управления Федеральной антимонопольной службы России по Самарской области; Самарской Губернской Думы и Министерства управления финансами Самарской области.

При реализации органами местного самоуправления вопросов местного значения они могут вступать во взаимоотношения с органами государственной власти субъектов Российской Федерации при подготовке целевых и отраслевых программ развития отдельных сфер и отраслей управления (здравоохранения, спорта, культуры, бытового, коммунального или торгового обслуживания населения и т.д.), при заключении договоров о совместной деятельности в интересах населения и т.д.

Одной из форм взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления является наделение последних отдельными государственными полномочиями. Согласно ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для этого осуществления материальных и финансовых средств. Данная конституционная норма получила свое развитие в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (глава 4), Уставе Самарской области (глава 16) и Уставе городского округа Самара (статья 9).

В субъектах Российской Федерации принимаются законы, наделяющие органы местного самоуправления определенными государственно-властными полномочиями, например, Закон Самарской области от 24 октября 2006 года № 115-ГД «О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями отдельных категорий граждан»<sup>41</sup>, Закон Самарской области от 7 июля 2006 года № 58-ГД «О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными пол-

<sup>39</sup> Устав Самарской области от 18.12.2006 № 179-ГД (ред. от 21.10.2011) (принят Самарской Губернской Думой 05.12.2006) // Волжская коммуна, № 237 (25790), 20.12.2006.

<sup>40</sup> Решение Думы городского округа Самара от 25.02.2011 № 65 (ред. от 26.04.2011) «О персональном составе Межведомственной комиссии по налогам и сборам городского округа Самара» // Самарская Газета, № 37(4556), 03.03.2011.

<sup>41</sup> Закон Самарской области от 24.10.2006 № 115-ГД (ред. от 06.05.2011) «О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями отдельных категорий граждан» // Волжская коммуна, № 201 (25754), 27.10.2006.

номочиями по организации транспортного обслуживания населения на территории Самарской области»<sup>42</sup>.

Для обеспечения надлежащего исполнения органами местного самоуправления переданных отдельных государственных полномочий органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут давать разъяснения о порядке применения той или иной нормы права, консультировать должностных лиц местного самоуправления о толковании норм законодательства субъекта Российской Федерации, участвовать в разрешении во внесудебном порядке споров и конфликтов, возникающих при осуществлении органами местного самоуправления переданных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Примеры взаимодействия выборных органов власти можно встретить непосредственно в областных законах. Статьей 7 Закона Самарской области от 07.02.2003 № 4-ГД «О статусе депутата Самарской Губернской Думы»<sup>43</sup> депутат Самарской Губернской Думы рассматривает обращения избирателей, ведет прием граждан, вносит предложения в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления. При этом депутат взаимодействует с органами местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области.

Анализируя региональное законодательство, можно также встретить нормативные правовые акты, посвященные отдельным вопросам взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Например, Самарской Губернской Думой принят Закон Самарской области от 25.04.2006 № 31-ГД «О взаимодействии и координации деятельности органов государственной власти Самарской области с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами местного самоуправления по реализации приоритетных национальных проектов»<sup>44</sup>.

В некоторых случаях необходимость взаимодействия органов государственной власти Самарской области с органами местного самоуправления закреплена в положениях о соответствующих государственных органах. Так, согласно Положению об Аппарате Самарской Губернской Думы, утвержденному Постановлением от 27.02.2007 № 2852<sup>45</sup>, в целях реализации возложенных на него задач Аппарат Самарской Губернской Думы осуществляет взаимодействие, в том числе, с органами местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области.

Стоит также отметить, что в структуре аппарата Самарской Губернской Думы действуют отдел комитета по местному самоуправлению и отдел по взаимодействию с представительными органами местного самоуправления и

<sup>42</sup> Закон Самарской области от 07.07.2006 № 58-ГД (ред. от 05.05.2011) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации транспортного обслуживания населения на территории Самарской области» // Волжская коммуна, № 122 (25675), 08.07.2006.

<sup>43</sup> Закон Самарской области от 07.02.2003 № 4-ГД (ред. от 16.08.2011) «О статусе депутата Самарской Губернской Думы» // Волжская коммуна, № 26, 12.02.2003.

<sup>44</sup> Закон Самарской области от 25.04.2006 № 31-ГД (ред. от 07.10.2010) «О взаимодействии и координации деятельности органов государственной власти Самарской области с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами местного самоуправления по реализации приоритетных национальных проектов» // Волжская коммуна, № 73(25626), 26.04.2006.

<sup>45</sup> Постановление Самарской Губернской Думы от 27.02.2007 № 2852 (ред. от 29.10.2009) «О Положении об аппарате Самарской Губернской Думы» // Самарские известия, № 45(5029), 15.03.2007.

общественностью (Постановление Самарской Губернской Думы от 29 января 2002 года № 32 «О структуре, штатной численности и расходах на содержание Самарской Губернской Думы»<sup>46</sup>).

## **5. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности представительных органов власти**

В основе информационного обеспечения деятельности представительного органа власти и управления лежит информационно-аналитическая деятельность.

Исходной категорией информационно-аналитической деятельности выступает информация. Существует целый ряд структур, как государственных, так и частных, которые профессионально работают с информацией. Рациональная организация информационно-аналитической деятельности в органах государственной власти и управления является одним из важнейших факторов реализации как государственной политики и социального управления, так и обеспечения эффективного взаимодействия власти и народа, формирования общественного сознания народа как главного субъекта исторического процесса<sup>47</sup>.

В связи с этим информация в представительных органах власти местного самоуправления должна быть полной, актуальной, достоверной, охватывать весь спектр интересующих государственную или муниципальную структуру проблем, собираться регулярно, с определенной периодичностью и в необходимых объемах.

Основными источниками информации для проведения аналитических исследований являются результаты фундаментальных теоретических работ, материалы других аналитических подразделений и служб, государственные и коммерческие информационные ресурсы, оперативная информация, поступающая из газет, телевидения, радио.

Проведение аналитических исследований непосредственно опирается на процессы сбора и первичной обработки информации. Они представляют собой наиболее рутинную, трудоемкую и пока еще достаточно неопределенную в нормативно-правовом отношении часть работ. От успеха их реализации во многом зависит эффективность всех последующих этапов. При плохой организации в этой области исследования характеризуются низкой достоверностью и объективностью, их результаты, как правило, отражают субъективное мнение отдельных экспертов. Работа по сбору и первичной обработке информации объединяет множество технических работ в единый процесс, обеспечивая прием и регистрацию поступающей информации, проверку целостности и достоверности данных, систематизацию информации по тематике. При вводе в информационную систему, обработке и пересылке данных необходимо максимально использовать вычислительные ресурсы, по возможности наращивать технологический потенциал средств автоматизированной поддержки этой работы.

<sup>46</sup> Постановление Самарской Губернской Думы от 29.01.2002 № 32 (ред. от 29.10.2009) «О структуре, штатной численности и расходах на содержание Самарской Губернской Думы».

<sup>47</sup> Глушаченко Ю.Б. Правовой аспект информационного обеспечения деятельности органов государственной власти и управления // История государства и права, 2006, № 11.

В настоящее время наблюдается рост понимания муниципальными органами значимости информационной и аналитической деятельности. Во многих органах местного самоуправления создаются профильные аналитические подразделения, совершенствуется их организационное и методическое обеспечение, улучшается материально-техническая база.

Формирование муниципальной информационно-аналитической системы, имеющей распределенные источники информации, распределенных пользователей и распределенные компоненты - локальные банки данных, является основной задачей в концепциях информатизации и совершенствования систем муниципального управления для практически всех крупных муниципальных образований страны<sup>48</sup>.

Система информационно-аналитического обеспечения должна строиться на основе анализа предметной области муниципального управления и выделения приоритетных программно-целевых установок. Для подавляющего большинства муниципалитетов в настоящее время это следующий перечень вопросов: создание оптимальных условий для эффективного функционирования хозяйствующих субъектов на территории муниципального образования, улучшение основных экономических показателей, увеличение занятости населения; поддержка наиболее значимых инновационных проектов (особенно важно для наукоградов); планирование и увеличение налоговых поступлений, стабилизация финансово-бюджетной сферы муниципального образования, эффективное управление и контроль финансовых потоков; развитие инфраструктуры и эффективное управление системами социального обеспечения, здравоохранения, образования, жилищно-коммунальным хозяйством, транспортом и т.п.; создание и поддержание стабильности общественно-политической ситуации в городе, районе; охрана правопорядка и эффективная борьба с преступностью; эффективное использование природных ресурсов, решение проблем экологии.

Таким образом, система информационно-аналитического обеспечения представительных органов местного самоуправления должна быть направлена на решение вышеуказанных задач.

При этом существуют три возможных режима принятия решений:

- решение управленческих задач стратегического характера, связанных, как правило, с перспективами развития муниципального образования;
- решение управленческих задач оперативного, тактического характера, ориентированных на текущее организационное и финансово-ресурсное обеспечение выполнения планов и проектов;
- решение чрезвычайных управленческих задач, связанных с необходимостью предотвращения и устранения последствий воздействия разрушительных природных или техногенных факторов, возникновением и неконтролируемым развитием острых социально-политических проблем и конфликтов.

Каждый из указанных режимов принятия решений нуждается в информационно-аналитической поддержке. Стратегический уровень предполагает выявление проблемных областей в различных сферах жизнедеятельности региона,

---

48 Гуринович. А.Г. Базовые ориентиры информационно-аналитического обеспечения деятельности органов местного самоуправления // Россия: Тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 4. Часть 2. – М., 2009.

анализ и прогноз долгосрочных тенденций его социально-экономического развития; анализ и прогноз общественно-политических тенденций и создание системы уравнивания различных проявлений политической активности. На данном уровне генерируются методы решения проблем, разрабатываются концептуальные подходы, оптимизируются модели и сценарии развития муниципального образования.

На оперативном уровне производится мониторинг и анализ текущего состояния элементов социально-экономической и общественно-политической сфер региона, формируются планы реализации концепций, моделей и сценариев развития муниципального образования, осуществляется оперативный контроль и корректировка выполнения планов и проектов.

Чрезвычайное управление предполагает одновременно прогнозирование и предотвращение экстремальных ситуаций, создание сценариев их возникновения и развития, непрерывный мониторинг характеристик и показателей потенциально опасных природных, техногенных, социально-политических факторов и обеспечение организационно-технических вопросов осуществления управления в экстремальных условиях.

Система информационно-аналитического обеспечения управления должна также учитывать специфику муниципального образования - отраслевую структуру производства, приоритетные направления развития экономики, наличие ресурсов, демографические, миграционные особенности и другие факторы.

Специфика информационно-аналитической деятельности в органах местного самоуправления состоит в том, что она является элементом системы и процесса управления. Поэтому данная деятельность имеет преимущественно прикладной, а не теоретический характер, в ней преобладают внутренние ограничения системы по времени подготовки материалов, их полноте, достоверности, обоснованности, ответственности исполнителей. Соответственно, основное внимание уделяется не столько глубине и оригинальности проработки проблем, сколько их оперативности и эффективности.

При этом, на информационно-аналитические подразделения представительных органов местного самоуправления чаще возлагается информационное обеспечение, постановка задач, подбор и координация деятельности привлеченных экспертов, представление результатов аналитического исследования, нежели непосредственно реализация высоких аналитических технологий. Тем не менее, аналитические функции априорно присущи информационным структурам. Создание полноценной информационной среды требует оценки значимости, достоверности, полноты источников информации.

Необходимость постоянного получения актуальной информации заставляет отслеживать и анализировать качество получаемой информации, создавать собственные информационные аналитические продукты для осуществления информационного бартера. Постоянной функцией является также селекция и интерпретация информации, предоставляемой лицам, принимающим реше-

ния<sup>49</sup>.

## **6. Организация работы депутатов и представительных органов власти с избирателями**

Характер и главное назначение любой системы народного представительства определяется тем, насколько последовательно эта система способна отражать и проводить в жизнь волю и интересы населения. А это, в свою очередь, зависит от прочности связи депутатов представительных органов с избирателями, от знания ими запросов и настроений граждан<sup>50</sup>.

В связи с этим, организация работы депутатов и представительных органов власти с избирателями является одной из наиболее важных задач в процессе деятельности представительных органов. Поскольку в демократическом государстве власть народа (демократия) осуществляется посредством именно представительного органа, данный орган должен защищать и отстаивать его интересы.

Эффективное выполнение депутатами своих депутатских обязанностей имеет существенные положительные стороны, как для граждан, так и для самого народного избранника.

Во-первых, сотрудничая со своими избирателями, депутаты представительного органа лучше понимают потребности граждан, что дает возможность защищать перспективные направления деятельности муниципального образования.

Во-вторых, депутат представительного органа, который сотрудничает со своими избирателями, может таким способом обеспечить поддержку своей политики в рамках своего избирательного округа.

В-третьих, для обеспечения эффективной деятельности депутату, как представителю представительного органа муниципального образования, необходимо выработать соответствующую стратегию представительства своих избирателей. Разрабатывая такую стратегию, депутату надо поразмыслить над поставленными ниже вопросами.

Среди основных форм работы депутатов с населением выделяют следующие: личный прием граждан, консультирование, участие в публичных слушаниях, организация общественно-политических, культурных мероприятий, оказание практической помощи, информирование о деятельности представительного органа, о своей деятельности, работа с обращениями граждан.

**Личный прием граждан является общепринятой формой работы депутатов представительного органа со своими избирателями.**

Порядок проведения личного приема граждан регламентируется ст. 13 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>51</sup>.

49 Гуринович А.Г. Базовые ориентиры информационно-аналитического обеспечения деятельности органов местного самоуправления // Россия: Тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 4. Часть 2. – М., 2009.

50 Литвиненко И.В. Императивный мандат в новом облачении // Конституционное и муниципальное право, 2008, № 2.

51 Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.07.2010) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета, № 95, 05.05.2006.



В Думе городского округа Самара личный прием граждан осуществляется всеми депутатами. В одном из интервью, размещенном на официальном сайте Думы городского округа Самара Председатель Думы А.Б. Фетисов отметил, что «жители Самары избрали депутатов для защиты своих интересов и прав. Главная задача народного избранника заключается в работе с населением. Каждый из депутатов ведет личный прием граждан – это обязательно. Это помогает лучше понимать нужды людей, принимать адресные и эффективные меры».

В целях реализации данной формы взаимодействия депутатов с избирателями должны быть закреплены определенные гарантии для депутатов на законодательном уровне.

К примеру, в соответствии со ст. 13 Закона Самарской области от 10.07.2008 г. № 67-ГД «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Самарской области»<sup>52</sup>, ст. 26.1 Устава городского округа Самара депутату Думы городского округа Самара гарантируется предоставление помещения для работы с избирателями в его избирательном округе.

Кроме того, согласно ст. 26.1 Устава городского округа Самара депутат Думы городского округа Самара, осуществляющий свои полномочия на непостоянной основе, для встреч с избирателями освобождается от выполнения производственных или служебных обязанностей.

**Консультирование** может осуществлять депутатами во время проведения личного приема граждан. Каждый депутат имеет возможность использовать свой опыт, знания, а также информационный, юридический и интеллектуальный ресурс аппаратов представительных органов для того, чтобы помочь конкретному человеку в разрешении конкретной проблемы.

Вместе с тем, депутаты также могут организовывать специальные консультации. Так, некоторыми депутатами Думы городского округа Самара на базе своих приемных организованы юридические консультации.

**Участие в публичных слушаниях.** Особой формой работы депутатов и представительных органов власти с избирателями является организация и проведение публичных слушаний.

На территории городского округа Самара публичные слушания, проводимые по инициативе населения или Думы городского округа Самара, назначаются Думой городского округа Самара.

Публичные слушания призваны выявить мнение избирателей при решении наиболее важных вопросов местного уровня.

В соответствии со ст. 28 Федерального «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 17 Устава городского округа Самара на публичные слушания должны выноситься:

а) проект устава городского округа Самара, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений в Устав городского округа Самара,

<sup>52</sup> Закон Самарской области от 10.07.2008 № 67-ГД (ред. от 08.12.2010) «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Самарской области» // Волжская коммуна, № 167 (26210), 15.07.2008.

кроме случаев, когда изменения в Устав городского округа Самара вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в Уставе городского округа Самара вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией РФ, федеральными законами;

б) проект решения Думы городского округа Самара о бюджете городского округа Самара (далее - проект бюджета городского округа, проект бюджета) на очередной финансовый год и проект решения Думы городского округа Самара об утверждении отчета о его исполнении;

в) проекты планов и программ развития городского округа Самара, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, проект генерального плана городского округа Самара, вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

г) вопросы преобразования городского округа Самара;

д) вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки городского округа Самара.

Более подробно порядок организации и проведения публичных слушаний регламентирован в Положении «О публичных слушаниях в городском округе Самара», утвержденном Постановлением Самарской Городской Думы от 27.10.2005 № 176<sup>53</sup>.

**Организация общественно-политических, культурных мероприятий** также является одним из способов взаимодействия депутатов с избирателями.

К примеру, в одном из отчете о работе депутатов Думы городского округа Самара, размещенном на официальном сайте Думы городского округа Самара, отмечается, что при поддержке депутатов Думы городского округа Самара в одном из дворов города Самары прошло торжественное открытие детской площадки по городской программе «Двор, в котором мы живем». «В результате, двор преобразился: заасфальтировали дорогу, поставили ограждения, лавочки. Детская площадка получилась отличной, установлен детский игровой комплекс, предусмотрена зона отдыха для взрослых».

В Куйбышевском районе сложилась хорошая традиция – при поддержке депутатов Думы городского округа Самара проводить массовые мероприятия для жителей района.

**Оказание практической помощи** выражается в конкретных действиях депутатов, направленных на решение определенных проблем граждан. Депутат может организовать внеочередной прием к главе, к должностным лицам, используя свой депутатский статус, а также оказать содействие гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию, в решении наболевших проблем.

<sup>53</sup> Постановление Самарской Городской Думы от 27.10.2005 № 176 (ред. от 12.02.2009) «Об утверждении Положения «О публичных слушаниях в городском округе Самара» // Самарские известия, № 204(4700), 29.10.2005.

Так, по информации, размещенной в сети интернет, при содействии депутата А.Б. Фетисова для ребенка-инвалида с заболеванием ДЦП Быковой Марии Валерьевне получена путёвка с целью оздоровления в санаторий г. Анапы. Депутат Широкин В.А. оказал материальную помощь обратившейся жительнице округа Симоновой Ольге Павловне для подготовки внука в школу.

**Информирование о деятельности представительного органа**, о своей деятельности. Депутат обязан отчитываться о своей деятельности перед избирателями через встречи, средства массовой информации, сайт представительного органа и др. Кроме того, депутаты должны доносить до населения достоверную информацию о деятельности органов местного самоуправления, о ситуации в муниципальном образовании.

Следует отметить, что в целях информирования граждан о деятельности представительного органа городского округа Самара и депутатов создан официальный сайт Думы городского округа Самара ([www.gorduma.samara.ru](http://www.gorduma.samara.ru)).

На данном сайте размещена информация о деятельности Думы городского округа Самара и ее депутатов, в том числе план работы на неделю, на год, итоги работы, принятые решения, различные аналитические материалы.

Кроме того, на сайте Думы работает «горячая линия», а также имеется информация об отзывах жителей города о деятельности Думы городского округа Самара и депутатов.

**Работа с обращениями граждан** - это одна из основных форм работы депутата, поэтому каждое обращение должно быть рассмотрено и дан ответ.

Право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления гарантируется ст. 33 Конституции РФ.

Данная норма получила свое развитие в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>54</sup>. Таким образом, работа представительного органа местного самоуправления с обращениями граждан должна осуществляться в рамках указанного федерального закона.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

В исключительных случаях срок рассмотрения обращения может быть продлен, но не более чем на 30 дней, о чем гражданин, направивший обращение, должен быть уведомлен.

Рассматривая обращения граждан, представительные органы местного самоуправления и депутаты должны обеспечить объективное, всестороннее и своевременное их рассмотрение.

Все вышеуказанные формы работы депутата и представительного органа местного самоуправления направлены на решение волнующих вопросов избирателей, на защиту их интересов и улучшение социальной жизни. Депутат должен быть открытым, доступным для жителей, общаться с ними напрямую, что

<sup>54</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.07.2010) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета, № 95, 05.05.2006.

обеспечивается установленной законом обязанностью муниципалитета предоставлять депутатам помещение, оборудованное мебелью, оргтехникой и средствами связи, для проведения личного приема с избирателями, а также обязанностью работодателей освобождать работников – депутатов от работы для осуществления депутатской деятельности.

## **7. Информирование населения о работе представительного органа власти**

Важнейшим условием развития демократических начал в стране является реализация права граждан на получение объективной информации обо всех происходящих событиях, о предпринимаемых и реализуемых решениях органов власти, учреждений, хозяйствующих субъектов, некоммерческих объединений и т.д. Высокий уровень информированности населения позволяет повысить активность граждан по участию в жизни муниципального образования при проведении установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» форм прямого волеизъявления граждан (референдумов, выборов, сходов, публичных слушаний и т.д.). Это, в свою очередь, ведет к повышению их легитимности и усилению контроля за деятельностью органов власти и их должностных лиц со стороны населения<sup>55</sup>.

Хорошая информированность населения о положении дел в муниципальном образовании и о перспективах его развития составляет основу «информированного согласия», когда люди знают, понимают и поддерживают муниципальную власть<sup>56</sup>.

Следует отметить, что в Российской Федерации реализация права на получение достоверной информации рассматривается как одна из основных мер по предупреждению коррупции, которые предусмотрены Национальным планом противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы.<sup>57</sup>

В Конституции РФ закрепляется обязанность органов власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Данная конституционная норма была конкретизирована Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»<sup>58</sup>. В частности, был установлен принцип открытости информации о деятельности органов власти и свободного доступа к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами.

Отношения в сфере обеспечения населения информацией о работе органов государственной власти и органов местного самоуправления регулируются Федеральным законом от 09.02.2009 №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к ин-

55 Живодрова С.А. Понятие и содержание информационной политики муниципальных образований // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 3. С. 17 - 20.

56 Зотов В.Б. Система муниципального управления: Учебник для вузов. СПб.: Лидер, 2005.

57 Терещенко Л.К. Доступ к информации: правовые гарантии // Журнал российского права, 2010, № 10.

58 Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 06.04.2011, с изм. от 21.07.2011) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета, № 165, 29.07.2006.

формации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>59</sup>.

Информирование населения о деятельности Думы городского округа Самара регулируется Уставом городского округа Самара, Положением «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Думы городского округа Самара», утвержденным Решением Думы городского округа Самара от 17.11.2009 № 826<sup>60</sup>. Данным Положением предусматриваются следующие виды информации о работе Думы.

1. Информация о Думе в устной форме предоставляется населению путем:

- приема населения Председателем Думы и депутатами Думы;
- проведения конференций и интервью;
- возможности присутствия на заседаниях Думы, заседаниях комитетов Думы и мероприятиях, организуемых и проводимых Думой. Информация о мероприятиях, проводимых Думой, размещается в средствах массовой информации и на сайте Думы в виде сообщений, в которых указывается дата, время и место проведения данных мероприятий.

2. Также информация о работе Думы предоставляется путем размещения в сети Интернет, в информационном сборнике «День за днем», а также в иных тематических сборниках.

Информация о Думе, размещаемая в сети Интернет включает в себя:

- наименование и структуру Думы, почтовый адрес, адрес электронной почты, номера телефонов;
- адреса мест приема и время приема депутатами Думы;
- сведения о полномочиях, задачах и функциях Думы, перечень нормативных правовых актов, определяющих эти полномочия, задачи и функции;
- сведения о руководителе Думы, руководителях структурных подразделений Думы;
- решения Думы, включая сведения о внесении в них изменений, признании их утратившими силу, признании их судом недействующими, а также сведения о государственной регистрации решений Думы в случаях, установленных законодательством Российской Федерации;
- информацию о размещении Думой заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд Думы.

Перечень информации, размещаемой в сети Интернет о работе Думы не является исчерпывающим и может содержать иные сведения.

Данную норму следует признать актуальной, поскольку в современной науке Интернет рассматривается как один из методов повышения участия граждан в управлении на всех уровнях<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 11.07.2011) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Парламентская газета, № 8, 13.02.2009.

<sup>60</sup> Решение Думы городского округа Самара от 17.11.2009 № 826 (ред. от 27.10.2011) «Об утверждении Положения «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Думы городского округа Самара» // Самарские известия, № 213(5682), 21.11.2009.

<sup>61</sup> Жарова А.К. Гражданское общество: системный подход // Информационное право: актуальные проблемы теории и практики / Под ред. д-ра юрид. наук, профессора, засл. юриста России И.Л. Бачило. М., 2009. С. 48.

3) Кроме того, информация о Думе представляется также путем официального опубликования (обнародования).

Порядок официального опубликования в Думе установлен Уставом городского округа Самара и Положением «О порядке опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов городского округа Самара», утвержденным Решением Думы городского округа Самара от 26.10.2006 № 313<sup>62</sup>.

Решения, принимаемые Думой, иная информация о Думе может быть официально опубликована в газетах «Самарские известия» и (или) «Самарская Газета», «Вестнике Думы городского округа Самара», других средствах массовой информации, распространяемых на территории городского округа Самара.

В письменной форме информация о работе Думе может быть предоставлена также по письменному запросу гражданина.

4) Информирование населения также может происходить через библиотечные фонды, содержащие информацию о принятых решениях Думы, включенных в периодическое печатное издание «Вестник Думы городского округа Самара», а также информацию о Думе, включенную в тематические сборники Думы. Архивные фонды содержат информацию о Думе в объеме, установленном законодательством Российской Федерации об архивном деле.

### Заключение

На современном этапе развития государственности демократическое государство невозможно представить без представительного органа власти.

В Российской Федерации демократия, или власть народа, осуществляется посредством именно представительных органов власти.

Специфика представительного органа местного самоуправления заключается в самой природе института народного представительства: этот орган, депутаты которого избираются населением в ходе свободных выборов, призван представлять интересы населения путем принятия решений по наиболее принципиальным вопросам, а также осуществления контроля за деятельностью исполнительного органа местного самоуправления.

Вместе с тем, осуществление такой важной функции невозможно в отсутствие надлежащего обеспечения деятельности указанных органов, которое должно быть гарантировано путем законодательного закрепления.

Исследовав выбранную тему можно сделать вывод, что основным гарантом обеспечения деятельности представительных органов местного самоуправления городского округа Самара являются Конституция РФ и принятые в соответствии с ней Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Закон Самарской области «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Самарской области», Устав городского округа Самара и другие нормативные правовые акты.

<sup>62</sup> Решение Думы городского округа Самара от 26.10.2006 № 313 (ред. от 25.02.2010) «Об утверждении Положения «О порядке опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов городского округа Самара» // Самарские известия, № 200 (4942), 28.10.2006.

Посредством изучения темы настоящей работы, раскрыты такие вопросы как: правовые и организационные основы деятельности представительных органов власти, законотворческий процесс, бюджетный процесс, механизмы взаимодействия выборных органов власти различных уровней, информационно-аналитическое обеспечение деятельности представительного органа власти, организация работы депутатов и представительных органов власти с избирателями, информирование населения о работе представительного органа власти.

### Список литературы

#### **I. Нормативно-правовые акты:**

1. Конституция РФ // Российская газета. 21.01.2009. № 7.
2. Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ, 13.04.1998, № 15, ст. 1695.
3. Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // Собрание законодательства РФ, 01.03.1999, № 9, ст. 1096.
4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.
5. Федеральный закон от 30.12.2004 № 210-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» // Российская газета, № 292, 31.12.2004.
6. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.07.2010) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета, № 95, 05.05.2006.
7. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 06.04.2011, с изм. от 21.07.2011) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета, № 165, 29.07.2006.
8. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 11.07.2011) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Парламентская газета, № 8, 13.02.2009.
9. Постановление Правительства РФ от 22.08.2005 № 533 «Об утверждении Положения о взаимодействии органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, с органами местного самоуправления, осуществляющими регулирование тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса» // Собрание законодательства РФ, 29.08.2005, № 35, ст. 3614.
10. Устав Самарской области от 18.12.2006 № 179-ГД (ред. от 21.10.2011) (принят Самарской Губернской Думой 05.12.2006) // Волжская коммуна, № 237 (25790), 20.12.2006.
11. Закон Самарской области от 07.02.2003 № 4-ГД (ред. от 16.08.2011) «О статусе депутата Самарской Губернской Думы» // Волжская коммуна, № 26, 12.02.2003.

12. Закон Самарской области от 25.04.2006 № 31-ГД (ред. от 07.10.2010) «О взаимодействии и координации деятельности органов государственной власти Самарской области с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами местного самоуправления по реализации приоритетных национальных проектов» // Волжская коммуна, № 73(25626), 26.04.2006.

13. Закон Самарской области от 07.07.2006 № 58-ГД (ред. от 05.05.2011) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации транспортного обслуживания населения на территории Самарской области» // Волжская коммуна, № 122 (25675), 08.07.2006.

14. Закон Самарской области от 24.10.2006 № 115-ГД (ред. от 06.05.2011) «О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями отдельных категорий граждан» // Волжская коммуна, № 201 (25754), 27.10.2006.

15. Закон Самарской области от 10.07.2008 N 67-ГД (ред. от 08.12.2010) «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Самарской области» // Волжская коммуна, № 167 (26210), 15.07.2008.

16. Постановление Самарской Губернской Думы от 29.01.2002 № 32 (ред. от 29.10.2009) «О структуре, штатной численности и расходах на содержание Самарской Губернской Думы».

17. Постановление Самарской Губернской Думы от 27.02.2007 № 2852 (ред. от 29.10.2009) «О Положении об аппарате Самарской Губернской Думы» // Самарские известия, № 45(5029), 15.03.2007.

18. Устав городского округа Самара Самарской области, утвержденный Решением Думы городского округа Самара от 10.07.2006 № 294 (ред. от 30.08.2011) // Самарские известия, № 128 (4870), 19.07.2006.

19. Постановление Самарской Городской Думы от 27.10.2005 № 176 (ред. от 12.02.2009) «Об утверждении Положения «О публичных слушаниях в городском округе Самара» // Самарские известия, № 204(4700), 29.10.2005.

20. Решение Думы городского округа Самара от 26.10.2006 № 313 (ред. от 25.02.2010) «Об утверждении Положения «О порядке опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов городского округа Самара» // Самарские известия, № 200 (4942), 28.10.2006.

21. Решение Думы городского округа Самара от 26.10.2006 № 322 (ред. от 19.07.2011) «Об утверждении Положения «О Думе городского округа Самара» // Самарские известия, № 201(4943), 31.10.2006.

22. Решение Думы городского округа Самара от 15.11.2007 № 494 «О повторном рассмотрении Положения «О порядке внесения в Думу городского округа Самара проектов нормативных правовых актов» // «Самарская Газета», № 217 (3766), 28.11.2007.

23. Решение Думы городского округа Самара от 27.12.2007 № 516 (ред. от 19.07.2011) «Об утверждении Положения «О бюджетном устройстве и бюджет-



ном процессе городского округа Самара» // «Самарская Газета, № 245 (3794), 30.12.2007.

24. Решение Думы городского округа Самара от 17.11.2009 № 826 (ред. от 27.10.2011) «Об утверждении Положения «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Думы городского округа Самара» // Самарские известия, № 213(5682), 21.11.2009.

25. Решение Думы городского округа Самара от 25.02.2011 № 65 (ред. от 26.04.2011) «О персональном составе Межведомственной комиссии по налогам и сборам городского округа Самара» // Самарская Газета, № 37(4556), 03.03.2011.

## **II. Учебники, монографии, статистические сборники:**

26. Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М.: Норма, Инфра-М, 2010.

27. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть. Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М., 2004.

28. Гавришев А.Е. Проблемы регулирования процессуальной формы муниципального правотворчества // Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2002.

29. Гуринович А.Г. Базовые ориентиры информационно-аналитического обеспечения деятельности органов местного самоуправления // Россия: Тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 4. Часть 2. – М., 2009.

30. Жарова А.К. Гражданское общество: системный подход // Информационное право: актуальные проблемы теории и практики / Под ред. д-ра юрид. наук, профессора, засл. юриста России И.Л. Бачило. М., 2009.

31. Зотов В.Б. Система муниципального управления: Учебник для вузов. СПб.: Лидер, 2005.

32. Игнатюк Н.А., Замотаев А.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебник для вузов. Юстицинформ, 2005.

33. Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие, «Юстицинформ», 2007.

34. Общая теория государства и права: Академический курс. Т. 2. М., 2001.

35. Пиголкин А.С. Общая теория права. М., 1996.

36. Сергевнин С.Л. Субъект Федерации: статус и законодательная деятельность. СПб., 1999.

37. Сырых В.М. Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2005.

38. Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1982.

## **III. Материалы периодической печати:**

39. Антонова Л.И. О стадиях правотворческого процесса в СССР // Правоведение. 1966. № 1.

40. Антонова Н.А. Правотворчество муниципальных органов и его значение в осуществлении функций местного самоуправления // Местное самоуправление и муниципальное право. 2008. № 7.

41. Глушаченко Ю.Б. Правовой аспект информационного обеспечения деятельности органов государственной власти и управления // История государства и права, 2006, № 11.
42. Живодрова С.А. Понятие и содержание информационной политики муниципальных образований // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 3.
43. Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19.
44. Коняхин В.Г. О месте представительных органов в системе органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2010, № 8.
45. Литвиненко И.В. Императивный мандат в новом облачении // Конституционное и муниципальное право, 2008, № 2.
46. Мазуренко А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность // Юрист, 2010.
47. Мурашин А.Г. Прямое правотворчество. Особенности принятия актов прямого народовластия // Государство и право. 2001. № 2.
48. Пешкова Х.В. Принципы бюджетного процесса (на основе обзора судебной практики) // Финансовое право, 2008, № 10.
49. Попов О.В. Понятие и виды правотворчества // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева, 1999. № 7.
50. Терещенко Л.К. Доступ к информации: правовые гарантии // Журнал российского права, 2010, № 10.

Реферат на тему  
**Правовые аспекты деятельности СМИ,  
созданных с участием органов местного самоуправления**

Выполнила: **Глумова В.О.** - заведующий сектором пресс-служба аппарата Думы городского округа Самара

**Введение**

В настоящее время органами власти всех уровней – федерального, регионального, муниципального - ведется активная работа по созданию и развитию гражданского общества. В этой связи возрастает роль правового просвещения граждан. Органы власти обязаны информировать жителей о принимаемых решениях, изменениях существующего законодательства.

Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального обнародования или опубликования. Это обязательная норма, прописанная в Федеральном законе Российской Федерации от 6.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>63</sup>. Этот же закон позволяет органу местного самоуправления учреждать для данных целей средство массовой информации.

Цель данного реферата – определить главные правовые аспекты отношений органа местного самоуправления и учрежденного им средства массовой информации, основанные на базе действующих нормативно-правовых актов.

Для достижения данной цели в рамках реферата необходимо выполнить ряд задач:

1. обосновать, опираясь на существующую правовую базу, возможность органов МСУ учреждать средства массовой информации, определить возникающие при этом возможные ограничения;

2. определить основные направления деятельности СМИ, учрежденных органами МСУ с учетом возможных ограничений и организационно-правовых аспектов;

3. охарактеризовать правоотношения, возникающие между СМИ и органом МСУ, выступившим в роли учредителя.

Данные отношения регулируются целым рядом нормативно-правовых актов. Прежде всего, это Федеральный закон от 6.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В нем прописана необходимость и порядок официального опубликования правовых актов, право органа МСУ учреждать средство массовой информации, а также связанные с этим ограничения.

Федеральный закон от 27.12.1991 №1224-1 «О средствах массовой информации»<sup>64</sup> регламентирует права и обязанности учредителя и редакции СМИ.

<sup>63</sup> Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// «Российская газета». 2003. 8 октября. №3316.

<sup>64</sup> Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года №1224-1 «О средствах массовой информации»// «Российская газета». 1992. 8 февраля. №32.

Закон от 12.06.2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>65</sup> разграничивает СМИ, учрежденные органами местного самоуправления исключительно для опубликования официальной информации, и созданные теми же органами для освещения более широкого круга тем.

Федеральным законом №94-ФЗ от 24.07.2005 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>66</sup> регламентируются отношения учредителя и СМИ в рамках опубликования информации, не являющейся официальными нормативно-правовыми актами, а также отношения СМИ с органами местного самоуправления, не являющимися его учредителями.

Блок вопросов, касающийся учреждения средства массовой информации, изложен в Главе 1. «Специфика создания, деятельности и назначения СМИ, созданных органами МСУ». Здесь же рассказывается и о других видах информирования граждан о деятельности органов местного самоуправления, отвечающего требованиям Федерального закона от 9.02.2009 N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>67</sup>.

В Главе 2. «Правоотношения учредителей с редакцией СМИ» речь идет о правах, обязанностях и ограничениях, возникающих в процессе взаимодействия редакции и учредителя.

При подготовке данного реферата помимо текстов нормативно-правовых актов использованы и научные публикации. В частности, большое внимание созданию и работе средств массовой информации в рамках правового поля уделяет в своих материалах заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы РФ по вопросам местного самоуправления А.М.Панасюк. Его публикации основаны на обширном опыте взаимодействия органов МСУ с учрежденными ими СМИ в Российской Федерации. Анализу типичных ошибок и обзору законодательства, регулирующего отношения органа МСУ и СМИ, посвящены работы экс-депутата Государственной Думы, начальника Уральского управления по урегулированию коллективных трудовых споров Дмитрия Голованова.

## **Глава 1. Специфика создания, деятельности и назначения СМИ, созданных органами МСУ.**

### **1.1. Создание СМИ органами местного самоуправления: права и ограничения**

Орган местного самоуправления (МСУ) вправе стать учредителем средства массовой информации. Эта возможность предусмотрена Федеральным за-

<sup>65</sup> Закон Российской Федерации от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»// «Российская газета». 2002. 15 июня. №106.

<sup>66</sup> Закон Российской Федерации от 24 июля 2005 года №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»// «Российская газета». 2005. 28 июля. №3832.

<sup>67</sup> Закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 года №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»// «Российская газета». 2009. 13 февраля. №4849.

коном Российской Федерации от 6.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Данное право (именно право, а не обязанность) дается органу МСУ поселений, муниципальных районов и городских округов для решения вопросов местного значения, а именно – опубликования муниципальных правовых актов и иной официальной информации.

Согласно ст.47 указанного выше Федерального закона муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан. Исключения составляют муниципальные правовые акты или их отдельные положения, содержащие сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

В связи с этим учреждение средства массовой информации для своевременного информирования граждан представляется наиболее актуальным и широко используется органами местного самоуправления. Так, в частности, в Самарской области Администрацией городского округа Самара учреждено издание «Самарская газета», выходящее шесть раз в неделю. Администрация городского округа Жигулевск учредила издание «Жигулевский рабочий» с периодичностью выхода три раза в неделю. С такой же частотой издается газета «Вестник», учредителем которой является Администрация городского округа Новокуйбышевск. Один раз в неделю выходит газета «Октябрьское время», учрежденная Администрацией городского округа Октябрьск. Периодичность выхода издания зависит от количества информации, поступающей от учредителей, частоты официального опубликования, а также организационно-правовой формы, о роли которой речь пойдет ниже.

Следует отметить, что положения Федерального закона №131-ФЗ ограничивают право органов местного самоуправления в части учреждения средств массовой информации – по виду СМИ и их количеству. Один орган МСУ может учреждать только одно и только печатное средство массовой информации.

Этот же Федеральный закон (ст.68) предусматривает возможность органов местного самоуправления выступать соучредителем межмуниципальных СМИ, которые так же могут быть только печатными. В качестве примера можно привести газету «Похвистневский вестник», среди учредителей которой – Администрация муниципального района Похвистневский и Администрация городского округа Похвистнево Самарской области.

Органам местного самоуправления, принявшим решение об учреждении средства массовой информации, следует учитывать, что организация деятельности СМИ происходит по следующим направлениям:

- создание СМИ в соответствии с Законом РФ от 27.12.1991 №1224-1 «О средствах массовой информации»,
- выбор организационно-правовой формы СМИ.

Учредительные документы (устав или договор) средства массовой информации позволяют урегулировать взаимные права и обязанности учредителя, редакции и главного редактора. Для выпуска периодического печатного изда-

ния, по мнению заместителя руководителя аппарата Комитета Государственной Думы РФ по вопросам местного самоуправления А.М.Панасюка<sup>68</sup>, вполне достаточно регистрации СМИ в территориальных органах Федеральной службы по надзору в сфере связи и информационных технологий и массовых коммуникаций с получением свидетельства установленного образца.

Закон РФ №2124-1 не предусматривает обязанности редакции регистрироваться, это только ее право. Но в таком случае деятельность редакции, направленная на получение прибыли, нарушит ст.171 Уголовного кодекса Российской Федерации за незаконное предпринимательство.

Если же СМИ учреждается органами местного самоуправления только для опубликования официальных сообщений и материалов, то это средство массовой информации может не только не являться юридическим лицом, но и не регистрироваться в качестве СМИ.

Согласно Федеральному закону №2124-1 соучредителями СМИ могут быть несколько лиц, которые обладают равными правами учредителя. В этом качестве могут выступать как орган местного самоуправления, так и коллектив редакции, орган государственной власти субъекта Российской Федерации и другие структуры. В качестве примера можно привести газету «Красное Приволжье», учредителями которой выступили Правительство Самарской области, Администрация Сызранского района и муниципальное учреждение – редакция Сызранской газеты «Красное Приволжье». Учредителями газеты «Волжские вести» являются Администрация городского округа Сызрань и муниципальное учреждение «Редакция газеты «Волжские вести».

Органы местного самоуправления Самарской области используют возможность учреждения СМИ для информирования населения о принимаемых решениях и иных официальных материалах. Всего в губернии десять городских округов и двадцать семь муниципальных районов. В регионе учреждено органами МСУ и регулярно выходят тридцать пять печатных изданий.

## **1.2. Основные направления деятельности СМИ, созданных органами МСУ**

Основные направления деятельности средств массовой информации, созданных органами местного самоуправления, определяются в соответствии со способом регистрации.

Если СМИ зарегистрировано в территориальных органах Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, то у редакции возникают права и обязанности, касающиеся только творческой стороны ее работы. Эта регистрация не влечет за собой возникновение у редакции признаков, присущих организации. В таком случае редакция осуществляет так называемое информационное обслуживание или информационное сопровождение деятельности органа местного самоуправления. Хорошим примером является информационный сборник «День за днем», выпускаемый Думой городского округа Самара. Издание выходит один-два раза в месяц (в зависимости от качества и количества информационных поводов) и

<sup>68</sup> Панасюк А.М. Правовые аспекты деятельности СМИ, созданных с участием органов местного самоуправления // Практика муниципального управления, 2010, №11. – С.92-98.

представляет собой собрание материалов о работе представительного органа, депутатов в избирательных округах, а также включает обзор изменений законодательства и другие актуальные сведения, иллюстрирующие деятельность Думы.

Закон «О средствах массовой информации» не предусматривает обязанности редакции СМИ регистрироваться в качестве юридического лица. Тем не менее, многие СМИ приобретают именно этот статус. В таком случае редакция получает право самостоятельно осуществлять хозяйственную деятельность, вести бухгалтерский учет, открывать расчетные счета и выступать стороной в сделках.

При регистрации СМИ в качестве юридического лица важно верно выбрать организационно-правовую форму. Основываясь на существующем в регионах Российской Федерации опыте, эксперты называют следующие модели:

- учреждение,
- унитарное предприятие,
- автономная некоммерческая организация,
- общество,
- фонд.

Издание «Самарская газета», учредителем которой является Администрация городского округа Самара, зарегистрировано в статусе юридического лица и является муниципальным предприятием. Это позволяет изданию заключать договоры информационного сотрудничества, размещать на своих страницах материалы рекламного характера, пополняя тем самым свой бюджет и развивая издание.

Направления и цели деятельности муниципальных СМИ можно условно подразделить на формальные и неформальные.

Под формальными понимается опубликование нормативных актов и официальных сообщений.

Задачи СМИ в рамках работы в «неформальном» направлении гораздо шире и представляют собой создание информационного пространства, пропаганду, агитацию и организацию.

Таким образом, анализ существующего правового регулирования позволяет прийти к выводу о том, что опубликование официальной информации не является единственной допустимой формой деятельности СМИ, учрежденного органом местного самоуправления.

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит в статье 17 указания на то, что прописанное в ней целевое назначение СМИ является исчерпывающим. Данное положение следует понимать как обязывающее учрежденные муниципалитетами СМИ публиковать определенную информацию. В то же время, их право на распространение другой информации законом не ограничивается<sup>69</sup>.

В обоснование такого вывода можно привести то обстоятельство, что Закон о СМИ выделяет специальную категорию средств массовой информации,

<sup>69</sup> Голованов Д.С. Будущее региональной прессы: некоторые аспекты регулирования деятельности муниципальных средств массовой информации в контексте реформ, реализуемых в РФ / ЗиП, № 12, 2004. - С. 11-19.

предназначенных «исключительно» для опубликования официальных сообщений и материалов органов местного самоуправления, уточняя правовой режим таких изданий (статья 12). Свое развитие данный подход получает в Федеральном законе от 12.06.2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Он разграничивает СМИ, учрежденные органами местного самоуправления исключительно для опубликования официальной информации, и созданные теми же органами для освещения более широкого круга вопросов.

Для первых закон устанавливает запрет на участие в какой-либо из форм информационного обеспечения выборов и референдумов, включая и агитацию (пункт 6 статьи 47).

В соответствии с пунктом 3 статьи 47, пунктом 2 статьи 52 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» печатные средства массовой информации, учредителями которых являются органы местного самоуправления, не относящиеся к первой категории, обязаны предоставлять свою печатную площадь для размещения агитационных материалов. Отнесение последних к «официальной информации» в понимании статьи 17 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не представляется возможным.

### **1.3. Возможность организации редакции СМИ как структурного подразделения Думы городского округа Самара**

В том случае если средство массовой информации зарегистрировано без образования юридического лица, то редакция данного СМИ может являться структурным подразделением или отделом обслуживаемой организации, которая, в свою очередь, берет на себя хозяйственную сторону деятельности редакции. В этих условиях сотрудники редакции могут быть муниципальными служащими, что невозможно, если редакция существует в качестве обособленного юридического лица.

Таким образом, в Думе городского округа Самара может быть создана собственная редакция, тем более что данный представительный орган выпускает два информационных сборника (с официальной информацией и событийный) и обеспечивает работу своего официального сайта.

По сути, в настоящее время частично функции редакции возложены на сотрудников информационно-аналитического отдела Организационно-информационного управления и сектора пресс-служба аппарата Думы городского округа Самара. Как таковая редакция не сформирована, но работает по установленному порядку: оперативно готовит текстовые и фотоматериалы по итогам мероприятий Думы, осуществляет сбор и компоновку информации для сборника, редакторские и корректорские функции.

### **1.4. Прочие виды СМИ, созданные органами МСУ**

Федеральный закон от 9.02.2009 N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» обязывает органы МСУ обеспечивать открытость и



доступность информации о своей работе, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Статья 6 настоящего закона раскрывает способы обеспечения доступа к информации. Среди них указаны следующие:

- обнаружение (опубликование) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации;
- размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети Интернет;
- размещение информации о своей деятельности в помещениях, занимаемых указанными органами, и в иных отведенных для этих целей местах;
- ознакомление пользователей информацией со сведениями о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в помещениях, занимаемых указанными органами, а также через библиотечные и архивные фонды.

Сегодня в связи с активным и практически повсеместным развитием сети Интернет органы местного самоуправления прибегают к такому способу информирования граждан о своей работе, как создание официального сайта. Следует отметить, что эффективным данный канал коммуникации будет только в случае его оперативного обновления, своевременного размещения актуальной на данный момент информации и наличия полезных справочных сведений. Кроме того, навигация по сайту должна быть простой и удобной для рядового пользователя сети Интернет.

Статья 10 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» регламентирует организацию доступа к информации, размещаемой в сети Интернет.

Также в указанном выше законе разъясняется само понятие официального сайта (пункт 5 статьи 1). Официальный сайт государственного органа или органа местного самоуправления - сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, содержащий информацию о деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, электронный адрес которого включает доменное имя, права на которое принадлежат государственному органу или органу местного самоуправления.

Думой городского округа Самара создан официальный сайт с адресом, зафиксированном как на латинице, так и на кириллице ([www.gordumasamara.ru](http://www.gordumasamara.ru) и [www.гордумасамара.рф](http://www.гордумасамара.рф)). На сайте расположены тематические разделы, включающие в себя справочную поисковую систему, обзор изменения законодательства, решения и постановления Думы (официальная информация), сведения о структуре представительного органа и оперативную ленту новостей.

Аналогичен по своей структуре, например, сайт Администрации городского округа Самара, расположенный по адресу [www.city.samara.ru](http://www.city.samara.ru), мэрии городского округа Тольятти ([www.tgl.ru](http://www.tgl.ru)), Думы городского округа Тольятти ([www.dumatlt.ru](http://www.dumatlt.ru)), Администрации городского округа Сызрань ([www.adm.syzran.ru](http://www.adm.syzran.ru)).

Кроме того, как уже было сказано выше, орган местного самоуправления вправе организовать печатное средство массовой информации, не подлежащее регистрации, если оно выполняет только одну функцию – информационное обслуживание данного органа МСУ. В случае Думы городского округа Самара таким изданием выступает уже упомянутый сборник «День за днем» и «Вестник Думы городского округа Самара». «Вестник» выходит с периодичностью раз в квартал и представляет собой сборник Решений и постановлений представительного органа.

Таким образом, орган местного самоуправления для опубликования официальных материалов может учредить одно печатное издание. Данное СМИ может не регистрироваться, если выполняет только одну функцию – информационное обслуживание органа МСУ. В таком случае сотрудники редакции могут находиться в штате и быть муниципальными служащими. Средство массовой информации может пройти регистрацию, в том числе, в качестве юридического лица. Особенности взаимоотношений СМИ с учредителем и другими организациями в данном случае определяются, в том числе, выбором организационно-правовой формы.

## **Глава 2. Правоотношения учредителей с редакцией СМИ**

### **2.1. Права и обязанности органа МСУ в отношении учрежденного средства массовой информации**

Заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы РФ по вопросам местного самоуправления А.М.Панасюк выделяет два этапа взаимодействия органа местного самоуправления с учрежденным им средством массовой информации. Первый этап – функционирование – включает в себя финансирование и руководство. Второй этап – учреждение – подразумевает выбор организационно-правовой формы.

Закон «О средствах массовой информации» устанавливает требование в уставе редакции, договорах между соучредителями определить взаимные права и обязанности учредителя и редакции. Урегулировать производственные, имущественные и финансовые отношения между ними посредством установления:

- порядка выделения и использования средств на содержание редакции,
- распределения прибыли,
- образования фондов и возмещения убытков,
- обязательства учредителя по обеспечению надлежащих производственных и социально-бытовых условий жизни и труда сотрудников редакции и т.д.

Статья 18 указанного Федерального закона подробно определяет права органа местного самоуправления как учредителя СМИ. Так, учредитель утверждает устав редакции и (или) заключает договор с редакцией средства массовой информации (главным редактором).

Учредитель вправе обязать редакцию поместить бесплатно и в указанный срок сообщение или материал от его имени (заявление учредителя). Максимальный объем заявления учредителя определяется в уставе редакции, ее договоре либо ином соглашении с учредителем. По претензиям и искам, связанным с заявлением учредителя, ответственность несет учредитель. Если принадлеж-

ность указанного сообщения или материала учредителю не оговорена редакцией, она выступает соответчиком.

Учредитель не вправе вмешиваться в деятельность средства массовой информации, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом, уставом редакции, договором между учредителем и редакцией (главным редактором).

Учредитель может передать свои права и обязанности третьему лицу с согласия редакции и соучредителей. В случае ликвидации или реорганизации учредителя - объединения граждан, предприятия, учреждения, организации, государственного органа его права и обязанности в полном объеме переходят к редакции, если иное не предусмотрено уставом редакции.

Учредитель может выступать в качестве редакции, издателя, распространителя, собственника имущества редакции.

Согласно статье 19 Закона «О средствах массовой информации» редакцией руководит главный редактор, который осуществляет свои полномочия на основе настоящего Закона, устава редакции, договора между учредителем и редакцией (главным редактором). Главный редактор представляет редакцию в отношениях с учредителем, издателем, распространителем, гражданами, объединениями граждан, предприятиями, учреждениями, организациями, государственными органами, а также в суде. Он несет ответственность за выполнение требований, предъявляемых к деятельности средства массовой информации настоящим Законом и другими законодательными актами Российской Федерации.

## **2.2. Применение ФЗ №94 в сфере взаимодействия СМИ с органами местного самоуправления**

Учреждение средства массовой информации обусловлено необходимостью осуществления полномочий органа местного самоуправления в части опубликования нормативно-правовых актов и иной официальной информации. По логике для осуществлений таких полномочий органу МСУ, являющемуся учредителем, не требуется заключения специального договора с этим СМИ. Только в этом случае орган местного самоуправления должен профинансировать бюджетное учреждение полностью, а автономное – в части выполнения установленного им самим задания.

Если разбирать конкретный случай с «Самарской газетой», то Администрация городского округа Самара (учредитель издания) предусматривает ежегодную субсидию на возмещение расходов по опубликованию официальной информации. С другими организациями, не являющимися учредителями «Самарской газеты», издание заключает договоры на информационное обслуживание по итогам конкурсных процедур, установленных Федеральным законом №94-ФЗ от 24.07.2005 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Пункт 1 статьи 6 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» предусматривает обнародование (опубликование) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации.

Для этих целей между органом МСУ и учрежденным им в качестве юридического лица СМИ может быть заключен договор на информационное обслуживание. Но в этом случае данные правоотношения попадают под действие закона № 94-ФЗ.

Глава 2 показывает важность правильного выбора организационно-правовой формы учреждаемого средства массовой информации, поскольку на его основе строятся отношения между СМИ и учредившим его органом МСУ. Статья 18 Федерального закона «О средствах массовой информации» подробно определяет права органа местного самоуправления как учредителя СМИ.

При учреждении СМИ важно понимать, с какой целью оно создается – реализация полномочия органа МСУ по опубликованию официальной информации. В связи с этим грамотно и обоснованно выбранная схема финансирования связанных с этим затрат редакции позволит избежать правовых споров и положительно скажется на развитии издания. Само издание в статусе юридического лица имеет возможность привлекать дополнительные средства, заключая договоры на информационное сопровождение деятельности других организаций, не являющихся ее учредителями.

### **Заключение**

Задачи, поставленные в ходе подготовки данного реферата, выполнены. Определено, что орган местного самоуправления для опубликования официальных материалов может учредить одно печатное издание. Причем, законодательно допустимо учреждение межмуниципального СМИ. Примеры таких фактов имеются в Самарской области.

СМИ, учрежденное органом местного самоуправления, может не регистрироваться, если выполняет только одну функцию – информационное обслуживание органа МСУ. В таком случае сотрудники редакции могут находиться в штате и быть муниципальными служащими. Средство массовой информации может пройти регистрацию, в том числе, в качестве юридического лица. Особенности взаимоотношений СМИ с учредителем и другими организациями в данном случае определяются, в том числе, выбором организационно-правовой формы.

При учреждении СМИ важно понимать, с какой целью оно создается – реализация полномочия органа МСУ по опубликованию официальной информации. В связи с этим грамотно и обоснованно выбранная схема финансирования связанных с этим затрат редакции позволит избежать правовых споров и положительно скажется на развитии издания. Само издание в статусе юридического лица имеет возможность привлекать дополнительные средства, заключая договоры на информационное сопровождение деятельности других организаций, не являющихся ее учредителями.

### **Список использованной литературы**

1. Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года №1224-1 «О средствах массовой информации»// «Российская газета». 1992. 8 февраля. №32.
2. Закон Российской Федерации от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»// «Российская газета». 2002. 15 июня. №106.
3. Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// «Российская газета». 2003. 8 октября. №3316.
4. Закон Российской Федерации от 24 июля 2005 года №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»// «Российская газета». 2005. 28 июля. №3832.
5. Закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 года №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»// «Российская газета». 2009. 13 февраля. №4849.
6. Панасюк А.М. Правовые аспекты деятельности СМИ, созданных с участием органов местного самоуправления // Практика муниципального управления, 2010, №11. – С.92-98.
7. Голованов Д.С. Будущее региональной прессы: некоторые аспекты регулирования деятельности муниципальных средств массовой информации в контексте реформ, реализуемых в РФ / ЗиП, № 12, 2004. - С. 11-19.

Реферат на тему:  
**Отпуск без сохранения заработной платы**

Выполнил: **Гусарова М.В.** - ведущий специалист (по связям с общественностью) отдела по работе с комитетами, комиссиями и по связям с общественностью организационно-информационного управления аппарата Думы городского округа Самара.

### **Введение**

Согласно ст. 37 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на отдых. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

Помимо ежегодного оплачиваемого отпуска Трудовой кодекс РФ предусматривает возможность предоставления работнику отпуска без сохранения заработной платы. У каждого работника в ходе выполнения трудовой деятельности могут возникнуть обстоятельства, когда ему необходимо не работать несколько рабочих дней (без оплаты) для решения неотложных личных вопросов. В данном случае работники имеют право воспользоваться отпуском без сохранения заработной платы. В подавляющем большинстве случаев отпуск без сохранения заработной платы - это вынужденная необходимость для работника при наступлении определенных жизненных обстоятельств (например, рождение ребенка, смерть близкого родственника, вступительные экзамены в образовательном учреждении др.).

Отпуск без сохранения заработной платы хотя и регулируется главой кодекса, относящейся к отпускам, не может рассматриваться как разновидность ежегодного основного или дополнительного отпуска. С ежегодным отпуском его объединяет лишь то обстоятельство, что за работником сохраняется место работы. Но в отличие от ежегодного оплачиваемого отпуска отпуск без сохранения заработной платы предоставляется без учета трудового стажа и не оплачивается. Его нужно рассматривать как особую форму социальных гарантий для трудящихся. Впервые возможность предоставления кратковременного отпуска без сохранения заработной платы для любого работника была сформулирована в КЗоТ РСФСР 1971 года. Впоследствии в Кодекс было включено правило, согласно которому в необходимых случаях по соглашению сторон отпуск без сохранения заработной платы мог быть отработан работником в последующий период исходя из условий и возможности производства. На практике отработка дней отпуска не получила распространения.

Трудовой кодекс РФ подробно регламентирует порядок предоставления отпуска без сохранения заработной платы.

В данной работе будут рассмотрены вопросы правового регулирования порядка и условий предоставления отпусков без сохранения заработной платы.

## **Глава 1. Законодательство, регламентирующее предоставление отпуска без сохранения заработной платы**

### **1.1. Понятие отпуска без сохранения заработной платы**

Отпуск без сохранения заработной платы - это один из видов отпусков, предусмотренных Трудовым кодексом РФ, в частности ст. 128. В большинстве случаев речь идет об отпусках, которые предоставляются по просьбе работника и по усмотрению работодателя. Но в определенных ситуациях и для отдельных категорий работников действующее законодательство устанавливает обязанность работодателя по предоставлению отпуска без сохранения заработка.

### **1.2. Полномочия по установлению дополнительных обязательных оснований для предоставления отпуска без сохранения заработной платы**

Помимо ежегодных оплачиваемых отпусков работникам в соответствии с ст. 128 ТК РФ могут предоставляться отпуска без сохранения заработной платы.

Продолжительность отпуска без сохранения заработной платы определяется по согласованию между работником и работодателем.

В зависимости от обстоятельств работник и работодатель самостоятельно определяют продолжительность такого отпуска. Никаких ограничений относительно минимальной и максимальной продолжительности такого отпуска трудовым законодательством не установлено.

Для получения отпуска без сохранения заработной платы работник должен написать заявление и передать его работодателю. В заявлении следует указать причины (основания) предоставления отпуска без сохранения заработной платы и планируемые даты отпуска.

Согласно статье 128 Трудового кодекса РФ отдельным категориям работников не может быть отказано в предоставлении отпуска без сохранения заработной платы:

- участникам Великой Отечественной войны - до 35 календарных дней в году;
- работающим пенсионерам по старости (по возрасту) - до 14 календарных дней в году;
- родителям и женам (мужьям) военнослужащих, погибших или умерших вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с прохождением военной службы, - до 14 календарных дней в году;
- работающим инвалидам - до 60 календарных дней в году;
- работникам в случаях рождения ребенка, регистрации брака, смерти близких родственников - до пяти календарных дней;
- в других случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, иными федеральными законами либо коллективным договором.

Этот перечень не является исчерпывающим. В Трудовом кодексе РФ, федеральных законах, законах субъектов РФ или локальных нормативных актах могут закрепляться другие категории работников, имеющих право на отпуск без сохранения заработной платы, и случаи его предоставления.

Действующим законодательством не определены основания для отказа названным категориям работников в предоставлении отпуска без сохранения заработной платы:

- инвалидам войны - до 60 календарных дней в году (пп. 17 п. 1 ст. 14 Федерального закона от 12.01.1995 N 5-ФЗ "О ветеранах");

- ветеранам боевых действий - до 35 календарных дней в году (ст. 16 Федерального закона от 12.01.1995 N 5-ФЗ "О ветеранах");

- военнослужащим, проходившим военную службу в воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, не входивших в состав действующей армии, в период с 22 июня 1941 г. по 3 сентября 1945 г. не менее шести месяцев, военнослужащим, награжденным орденами или медалями СССР за службу в указанный период, - до 35 календарных дней в году (п. 9 ст. 17 Федерального закона от 12.01.1995 N 5-ФЗ "О ветеранах");

- лицам, работавшим в период ВОВ на объектах противовоздушной обороны, местной противовоздушной обороны, строительстве оборонительных сооружений, военно-морских баз, аэродромов и других военных объектов в пределах тыловых границ действующих фронтов, операционных зон действующих флотов, на прифронтовых участках железных и автомобильных дорог, - до 35 календарных дней в году (пп. 10 п. 1 ст. 19 Федерального закона от 12.01.1995 N 5-ФЗ "О ветеранах");

- лицам, награжденным знаком "Жителю блокадного Ленинграда", - до 35 календарных дней в году (пп. 9 п. 1 ст. 18 Федерального закона от 12.01.1995 N 5-ФЗ "О ветеранах");

- Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы - до трех недель в год (ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 09.01.1997 N 5-ФЗ "О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы");

- Героям СССР и РФ - до трех недель в год (п. 3 ст. 8 Закона РФ от 15.01.1993 N 4301-1 "О статусе Героев Советского Союза, Героев РФ и полных кавалеров ордена Славы").

- гражданским служащим (п. 15 ст. 46 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе РФ");

- муниципальным служащим (п. 6 ст. 21 Федерального закона от 02.03.2007 N 25-ФЗ "О муниципальной службе в РФ");

- лицам, совмещающим работу с учебой (п. 2 ст. 17 Федерального закона от 22.08.1996 N 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании");

- членам избирательной комиссии на выборах и кандидатам (Федеральный закон от 18.05.2005 N 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ", Федеральный закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ "О выборах Президента РФ", Федеральный закон от 26.11.1996 N 138-ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления") до момента официального объявления результатов выборов.



## **Глава 2. Основные понятия, виды, обязанность и право работодателя по предоставлению отпуска без сохранения заработной платы**

### **2.1. Обязанность и право работодателя по предоставлению отпуска без сохранения заработной платы**

Статья 128 ТК РФ делит случаи предоставления работникам данных отпусков на две группы:

- когда работодатель вправе (но не обязан) предоставить отпуск работнику по его заявлению;
- когда работодатель обязан предоставить отпуск по заявлению работника.

В соответствии с частью 1 ст. 128 ТК РФ по семейным обстоятельствам и другим уважительным причинам работнику по его письменному заявлению может быть предоставлен отпуск без сохранения заработной платы, продолжительность которого определяется по соглашению между работником и работодателем.

Особенность этого отпуска состоит в том, что он предоставляется по просьбе работника и по усмотрению работодателя. Это значит, что работодатель не вправе направить работника в такой отпуск помимо его желания. С другой стороны, работодатель может отказать в просьбе работнику. Вопрос об уважительности причин решается в каждом конкретном случае с учетом всех обстоятельств.

Частью 2 ст. 128 ТК РФ предусмотрены категории работников, которым работодатель обязан на основании их письменного заявления предоставить отпуск без сохранения заработной платы.

Отпуск необходимо предоставить:

- участникам Великой Отечественной войны - до 35 календарных дней в году;
- работающим пенсионерам по старости (по возрасту) - до 14 календарных дней в году;
- родителям и женам (мужьям) военнослужащих, погибших или умерших вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с прохождением военной службы, - до 14 календарных дней в году;
- работающим инвалидам - до 60 календарных дней в году;
- работникам в случаях рождения ребенка, регистрации брака, смерти близких родственников - до пяти календарных дней;
- в других случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, иными федеральными законами либо коллективным договором.

### **2.2. Оформление предоставления отпуска без сохранения заработной платы**

Для получения отпуска без сохранения заработной платы работник должен написать заявление и передать его работодателю. В заявлении следует указать причины (основания) предоставления отпуска без сохранения заработной платы и планируемые даты отпуска. Если дополнительный отпуск предоставля-

ется по основаниям, подтверждающимся официальным документом, – указанный документ прилагается к заявлению.

Работодатель может отказать в предоставлении отпуска, если сочтет, что причины не являются уважительными, за исключением случаев, когда такое заявление получено от работников по основаниям, указанным в части 2 ст. 128 ТК РФ.

Если же работодатель согласен предоставить отпуск работнику, то руководитель организации должен поставить свою визу на заявлении ("не возражаю", "согласовано" и т.п.) либо сразу же оформить приказ о предоставлении отпуска. Заявление должно быть зарегистрировано работником канцелярии в журнале регистрации документов.

### **2.3. Отзыв работника из отпуска без сохранения заработной платы**

В ТК РФ отсутствуют нормы, регламентирующие отзыв из отпуска без сохранения заработной платы, следовательно, работодатель может это сделать в порядке, предусмотренном ст. 125 ТК РФ, которая предусматривает отзыв из ежегодного оплачиваемого отпуска.

В большинстве случаев отпуск без сохранения заработной платы - это вынужденная необходимость для работника при наступлении определенных жизненных обстоятельств (например, рождение ребенка, смерть близкого родственника, вступительные экзамены в образовательном учреждении и др.). Вместе с тем представляется, что в ряде ситуаций вполне допустима постановка вопроса об отзыве из отпуска без сохранения заработной платы (например, когда отпуск предоставляется определенным категориям работников по тому основанию, что они являются участниками ВОВ, работающими пенсионерами и т.д.). В таких случаях, вопрос об отзыве из отпуска без сохранения заработной платы должен решаться в таком же порядке, что и при отзыве из ежегодного оплачиваемого отпуска. Иными словами, отзыв из отпуска возможен только с согласия работника.

Следовательно, для того чтобы оформить отзыв из отпуска, работодатель должен подготовить соответствующее обоснование, а затем получить письменное согласие работника на отзыв. После получения согласия на отзыв можно подготовить приказ об отзыве. Также можно заручиться согласием работника на отзыв в устной форме (например, переговорив с ним по телефону), а затем подготовить приказ, на котором работник впоследствии распишется о своем согласии прервать отпуск. Поскольку законом конкретная процедура отзыва из отпуска не установлена, то допускаются различные варианты его оформления. Главное, чтобы были соблюдены требования закона о получении согласия работника на отзыв из отпуска.

Некоторые категории работников не подлежат отзыву из отпуска ни при каких обстоятельствах. В соответствии с ч. 3 ст. 125 ТК РФ это:

- сотрудники в возрасте до 18 лет;
- занятые на работах с вредными и (или) опасными условиями труда;
- беременные женщины.

## **2.4. Отпуск по уходу за ребенком. Права родителей и родственников на отпуск по уходу за ребенком**

В соответствии со статьей 255 ТК РФ женщинам по их заявлению и на основании выданного в установленном порядке листка нетрудоспособности предоставляются отпуска по беременности и родам продолжительностью 70 (в случае многоплодной беременности - 84) календарных дней до родов и 70 (в случае осложненных родов – 86, при рождении двух или более детей 110) календарных дней после родов с выплатой пособия по государственному социальному страхованию в установленном федеральными законами размере.

Таким образом, отпуск по беременности и родам предоставляется на основании:

- заявления работника о предоставлении отпуска по беременности и родам;
- листка нетрудоспособности, выданного в установленном законодательством РФ порядке.

Отпуск по беременности и родам исчисляется суммарно и предоставляется женщине полностью независимо от числа дней, фактически использованных ею до родов.

Условно этот отпуск можно разделить на два периода: отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет и отпуск по уходу за ребенком от полутора до трех лет.

Это деление имеет значение только для расчета суммы выплаты пособия по государственному социальному страхованию. С точки зрения трудовых отношений это один отпуск, и правовой статус "отдыхающего" в обоих случаях одинаков: на этот период за сотрудником сохраняется место работы (должность), он включается в общий и непрерывный трудовой стаж, в стаж работы по специальности (за исключением случаев досрочного назначения трудовой пенсии по старости).

Отпуска по уходу за ребенком не входят в стаж работы, дающий право на ежегодный основной оплачиваемый отпуск (данное правило не касается случаев, когда ухаживающий за малышом трудится на условиях неполного рабочего времени или на дому). Этот период также будет исключаться при расчете дней для компенсации неиспользованного отпуска работника при увольнении.

Отпуска по уходу за ребенком могут быть использованы полностью или по частям также отцом ребенка, бабушкой, дедом, другим родственником или опекуном, фактически осуществляющим уход за ребенком, т.е. они могут воспользоваться этим правом, если мать ребенка вышла на работу. В этом случае обязательно подтверждение того факта, что женщина не использует отпуск по уходу за ребенком по месту работы и не получает пособия. Это право родственников осуществлять уход за ребенком является производным от права матери. Если мать до родов нигде не работала, не служила, не получала профессиональное образование, то она не может воспользоваться отпуском по уходу за ребенком, а соответственно и другие родственники тоже. Чтобы воспользоваться отпуском по уходу за ребенком другие родственники должны состоять в трудовых отношениях.

Таким образом, отпуск по уходу за ребенком предоставляется на основании:

- заявления работника о предоставлении отпуска по уходу за ребенком;
- документа подтверждающего рождение ребенка, а именно свидетельства о рождении ребенка.

По заявлению женщины или лиц, указанных выше, во время нахождения в отпусках по уходу за ребенком они могут работать на условиях неполного рабочего времени или на дому с сохранением права на получение пособия по государственному социальному страхованию.

Хотя для предоставления этого отпуска степень родства ребенка с лицом, осуществляющим уход за ним, значения не имеет, однако наличие каких-либо родственных отношений или отношений свойства (речь идет о членах семьи, не состоящих в отношениях кровного родства с ребенком, например, о мачехе или отчине его родителей) по смыслу ч. 2 ст. 256 ТК все таки требуется. Следовательно, для предоставления отпуска необходимо предъявить работодателю либо документы, подтверждающие родство (свойство), либо опекуновское удостоверение.

Отпуск по уходу за ребенком оформляется приказом с указанием срока его начала. Лицо, находящееся в отпуске, имеет право прервать его в любой момент, поэтому указание даты окончания отпуска в приказе нецелесообразно, достаточно записать, что отпуск предоставляется на период до достижения ребенком возраста трех лет.

Работникам, усыновившим ребенка, предоставляется отпуск на период со дня усыновления и до истечения 70 календарных дней со дня рождения усыновленного ребенка, а при одновременном усыновлении двух и более детей - 110 календарных дней со дня их рождения.

По желанию работников, усыновивших ребенка (детей), им предоставляется отпуск по уходу за ребенком до достижения им (ими) возраста трех лет.

В случае усыновления ребенка (детей) обоими супругами указанные отпуска предоставляются одному из супругов по их усмотрению.

Женщинам, усыновившим ребенка, по их желанию вместо отпуска, предоставляется отпуск по беременности и родам на период со дня усыновления ребенка и до истечения 70 календарных дней, а при одновременном усыновлении двух и более детей - 110 календарных дней со дня их рождения.

Порядок предоставления указанных отпусков, обеспечивающий сохранение тайны усыновления, устанавливается Правительством Российской Федерации (ст. 257 ТК РФ).

Работнику, имеющему двух или более детей в возрасте до четырнадцати лет, работнику, имеющему ребенка-инвалида в возрасте до восемнадцати лет, одинокой матери, воспитывающей ребенка в возрасте до четырнадцати лет, отцу, воспитывающему ребенка в возрасте до четырнадцати лет без матери, коллективным договором могут устанавливаться ежегодные дополнительные отпуска без сохранения заработной платы в удобное для них время продолжительностью до 14 календарных дней. Указанный отпуск по письменному заявлению работника может быть присоединен к ежегодному оплачиваемому отпуску или использован отдельно полностью либо по частям. Перенесение этого отпуска на следующий рабочий год не допускается.

Важным моментом является то, что гарантии и льготы, предоставляемые женщинам в связи с материнством (ограничение работы в ночное время и сверхурочных работ, привлечение к работам в выходные и нерабочие праздничные дни, направление в служебные командировки, предоставление дополнительных отпусков, установление льготных режимов труда и другие гарантии и льготы, установленные законами и иными нормативными правовыми актами), распространяются и на отцов, воспитывающих детей без матери, а также на опекунов (попечителей) несовершеннолетних.

### **2.5. Особенности учета отпуска по уходу за ребенком**

Родители малолетних детей имеют право на отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Такое право гарантировано им статьей 256 Трудового кодекса РФ.

Условно отпуск по уходу за ребенком до трех лет можно разделить на два периода:

- отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет;
- отпуск по уходу за ребенком от полутора до трех лет.

Условное деление отпуска на две части имеет значение только для целей выплаты пособий по государственному социальному страхованию. С точки зрения трудовых отношений это один отпуск, и правовой статус сотрудника и в том и в другом случае одинаков.

Со дня предоставления отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет сотрудник по месту работы получает соответствующее ежемесячное пособие, которое выплачивается за счет средств ФСС России (ч. 1 ст. 13 Закона N 255-ФЗ).

С 1 января 2011 года вступил в силу Федеральный закон от 8 декабря 2010 г. N 343-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством"

Поправки касаются порядка расчета пособий по беременности и родам, уходу за детьми до 1,5 лет, временной нетрудоспособности. Период временной нетрудоспособности, оплачиваемый работодателем, увеличен с 2 до 3 дней. Требования к страховому стажу для назначения пособия по временной нетрудоспособности решено сохранить в действующем виде, а именно при стаже с 6 месяцев до 5 лет – 60%, с 5 до 8 лет – 80% и свыше 8 лет – 100%. При стаже до 6 месяцев пособие выплачивается из расчета МРОТ (минимальный размер оплаты труда), на сегодняшний день МРОТ составляет 4330 рублей.

Средний заработок для расчета пособий теперь будет определяться не за 12 последних месяцев, предшествующих месяцу наступления страхового случая, а за 2 календарных года, предшествующих тому, в котором наступил страховой случай. Причем учитываться будут доходы, полученные за этот период у всех работодателей при предоставлении справки о заработной плате.

Новые положения применяются при назначении, исчислении и выплате пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, ежемесячного пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет по страховым случаям, наступившим после дня введения изменений в действие. Ежемесячное пособие по

уходу ребенком до 1,5 лет выплачивается в размере 40 % среднего заработка. Ежемесячное пособие по уходу за первым ребенком до 1,5 лет должно быть не менее 2194,34 руб., но не более максимального размера пособия 13833,33 руб., по уходу за вторым и последующими детьми до 1,5 лет - не менее 4388,67 руб., но не более максимального размера пособия 13833,33 руб.

По более ранним страховым случаям пособия исчисляются по новым нормам за период после дня вступления закона в силу, если их размер, определенный в соответствии с поправками, превышает рассчитанный в прежнем порядке.

Отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет предоставляется сотруднику по заявлению.

За период отпуска по уходу за ребенком от полутора до трех лет по месту работы сотрудника на федеральном уровне никаких пособий за счет средств ФСС России не установлено.

## **2.6. Права и риски работника, находящегося в отпуске без сохранения заработной платы**

Как правило, работник не может быть уволен по инициативе работодателя в период его пребывания в отпуске без сохранения зарплаты. Поскольку согласно статье 81 ТК РФ работник не может быть уволен по инициативе работодателя в период его временной нетрудоспособности и в период пребывания в отпуске, за исключением случая ликвидации организации либо прекращения деятельности индивидуальным предпринимателем.

Если сотрудник организации, находясь в отпуске без сохранения зарплаты, заболел и принес больничный лист, то выплачивать ему пособие по временной нетрудоспособности организация не обязана. Ведь данное пособие не назначается застрахованному лицу за период его освобождения от работы с полным или частичным сохранением заработной платы или без оплаты в соответствии с законодательством РФ. Конечно, за исключением случаев утраты трудоспособности работником вследствие заболевания или травмы в период ежегодного оплачиваемого отпуска. Об этом говорится в подпункте 1 пункта 1 статьи 9 Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ.

Если во время отпуска без сохранения зарплаты работница ушла в декрет, то пособие по беременности и родам работодатель выплатить ей обязан, поскольку сотрудница относится к застрахованным лицам. Причем отпуск без сохранения зарплаты должен быть прерван с момента начала отпуска по беременности и родам. Пособие по беременности и родам выплачивается сотруднице в размере 100% среднего заработка (п. 1 ст. 11 Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ).

При отсутствии у работницы в расчетном периоде и до него фактически начисленной заработной платы и фактически отработанных дней средний заработок должен быть исчислен исходя из должностного оклада, тарифной ставки установленного работнице разряда, должностного оклада, денежного содержания (вознаграждения). Основание — пункт 11 Положения об особенностях порядка исчисления пособий по временной нетрудоспособности, по беременности

и родам гражданам, подлежащим обязательному социальному страхованию, утвержденным постановлением Правительства РФ от 15.06.2007 № 3754.

### **Глава 3. Предложения в локальные акты Думы, касающиеся предоставления отпуска без сохранения заработной платы**

Стоит отметить, что все условия, при которых работодатель обязан и может предоставлять отпуск без сохранения заработной платы, отражены в Трудовом кодексе Российской Федерации, Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» и разрабатывать отдельный локальный акт не требуется.

### **Заключение**

В данной работе были рассмотрены основные аспекты правового регулирования порядка и условий предоставления отпусков без сохранения заработной платы.

В связи с изложенным можно выделить следующие юридически значимые обстоятельства, наличие которых позволяет признать законным и обоснованным решение о предоставлении отпуска без сохранения заработной платы.

Во-первых, наличие добровольного волеизъявления работника на предоставления данного отпуска. Данное обстоятельство подтверждается исключительно письменным заявлением работника.

Во-вторых, наличие заинтересованности работника в использовании данного отпуска. Направление работников в неоплачиваемый отпуск по инициативе работодателя с оформлением заявления работника на предоставление этого отпуска влечет возникновение права на оплату данного времени как простоя не по вине работника.

В-третьих, отсутствие обстоятельств, умаляющих права работников, гарантированные в законодательстве. В частности работодатель не может предоставлять работнику отпуск без сохранения заработной платы большей продолжительности, чем указано в заявлении работника. Продолжительность отпуска без сохранения заработной платы также должна быть определена по инициативе работника.

### **Список 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 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ)
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 22.11.2011, с изм. от 07.12.2011)
3. Федеральный закон от 12.01.1995 N 5-ФЗ «О ветеранах» (ред. от 09.12.2010)
4. Федеральный закон от 09.01.1997 N 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы» (ред. от 08.12.2010)

5. Закон РФ от 15.01.1993 N 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» (ред. от 08.12.2010, с изм. от 07.12.2011)
6. Федеральный закон от 18.05.2005 N 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 25.07.2011, с изм. от 20.10.2011)
7. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 21.11.2011, с изм. от 06.12.2011)
8. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ред. от 21.11.2011)
9. Федеральный закон от 22.08.1996 N 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (ред. от 06.10.2011)
10. Федеральный закон от 29.12.2006 N 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (ред. от 28.11.2011)
11. Федеральный закон от 08.12.2010 N 343-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (ред. от 25.02.2011)
12. Постановление Правительства РФ от 15.06.2007 N 375 «Об утверждении Положения об особенностях порядка исчисления пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, ежемесячного пособия по уходу за ребенком гражданам, подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (ред. от 01.03.2011)
13. Постановление Минтруда РФ от 27.06.1996 N 40 «Об утверждении разъяснения «Об отпусках без сохранения заработной платы по инициативе работодателя» (вместе с разъяснением Минтруда РФ от 27.06.1996 N 6)
14. Письмо ФСС РФ от 15.11.1995 N 07-639ЛР «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»
15. Андропова И. Отпуск по уходу за ребенком для отца и других родственников//Кадровик.ру, N 8,2011
16. Гаврикова И.А. Отзыв работника из отпуска// Зарплата № 7, 2010
17. Забрамная Е. «На отдых за свой счет»// ЭЖ-Юрист № 7, 2008;
18. Квитковская П. Оформление и учет отпуска по уходу за ребенком //Кадровый вопрос № 7, 2011
19. Миронов В.И. Трудовое право России. М. 2009.
20. Никерова Ю. А., Оформляем отпуск по уходу за ребенком//Зарплата, № 8,2010.
21. Пашкова А.С. Трудовое право России (учебник). СПб. 2008.
22. Под ред. Филиной Ф.Н. Постатейный комментарий к Трудовому кодексу/ ГроссМедиа, РОСБУХ, 2007
23. Чижов Б.А. «Продолжительность и условия предоставления отпусков без сохранения заработной платы»//Право и экономика № 11, 2007
24. Щур-Труханович Л.В. «Время отдыха: выходные, праздники, отпуска (практическое пособие)», Финнам, 2008.



Реферат на тему:  
**Отпуск – право и обязанность**

Выполнил: **Харитонов В.В.** – ведущий специалист (письма и жалобы, ксерокопирование и размножение) сектора канцелярии аппарата Думы городского округа Самара

### **Введение**

В России каждый имеет право на отдых. Это право распространяется на все категории работающих лиц независимо от форм, в которых они реализуют свои способности к труду. Право на отдых каждому человеку гарантировано Конституцией Российской Федерации. Следует иметь в виду, что право на отдых, как один из принципов трудового права, находит свое проявление в нормах Трудового кодекса Российской Федерации.

Отпуск занимает значительное место. Он является самым продолжительным видом времени отдыха, что в наибольшей степени позволяет восстанавливать работоспособность, способствует физическому и духовному развитию личности, а, следовательно, и поддержке высококвалифицированных кадров.

Актуальность темы заключается в том, что значение отпуска для граждан переоценить сложно, да и в общем курсе трудового права отпуска занимают весомую позицию.

Ни одна компания не может преуспеть без настроения работников на работу с высокой отдачей, без высокого уровня персонала, без заинтересованности членов организации в конечных результатах и без их стремления внести свой вклад в достижение поставленных целей. Именно поэтому так высок интерес руководителей к изучению причин, заставляющих людей работать с полной отдачей сил в организации. И хотя нельзя утверждать, что рабочие результаты и рабочее поведение сотрудников зависит от отдыха, все же значение отпуска очень велико.

В данной работе более детально рассмотрим, что в российском законодательстве подразумевается под понятием «отпуск»; круг лиц, имеющих право на отпуск; какие виды отпусков предусмотрены в трудовом законодательстве Российской Федерации; также рассмотрим регламент предоставления ежегодного оплачиваемого отпуска на примере Думы городского округа Самара. Здесь проводится анализ соответствия локальных нормативных актов, регламентирующих предоставление отпуска, трудовому законодательству.

### **Глава 1. Понятия и виды отпусков**

Трудовой кодекс Российской Федерации (далее – ТК РФ) не только регулирует порядок распределения рабочего времени, но и устанавливает определенные периоды, в течение которых работник должен отдыхать от исполнения своих должностных обязанностей (время отдыха).

Одним из видов времени отдыха в соответствии со ст. 107 ТК РФ является отпуск. Отпуск — это ежегодный непрерывный отдых в течение установленного законом количества дней подряд, который предоставляется с сохранением места работы (должности) и среднего заработка. За время отпуска за работни-

ком сохраняются место работы (должность) и средний заработок. Но есть дополнительные социальные отпуска без оплаты (ст. 128 ТК РФ).

Все отпуска, предоставляемые работникам, можно классифицировать по следующим основаниям.

В зависимости от работников, направляемых в отпуск:

отпуска, распространяющиеся на всех работников (основной ежегодный и дополнительные, предусмотренные правовыми актами локального регулирования);

отпуска, предоставляемые отдельным категориям работников (обучающимся в образовательных учреждениях, в связи с ненормированностью рабочего дня, женщинам с детьми, инвалидам и т.д.).

В зависимости от периодичности отпусков:

отпуска, предоставляющиеся периодически (ежегодные);

отпуска, предоставляемые эпизодически в связи с определенными событиями в жизни работника (например, отпуск без сохранения заработной платы по семейным обстоятельствам и другим уважительным причинам).

Порядок предоставления ежегодных отпусков регулируют статьи 115, 116 ТК РФ. Эти отпуска можно подразделить на:

ежегодные основные оплачиваемые;

ежегодные дополнительные оплачиваемые.

Ежегодный отпуск – общее понятие, которое включает все виды оплачиваемых отпусков для отдыха, на которые имеет право работник в течение года.

Следует отметить, что предоставление ежегодного оплачиваемого отпуска гарантируется только гражданам, работающим по трудовому договору (ст. 37 Конституции РФ). Например, если гражданин является индивидуальным предпринимателем или работает по договору подряда, то ему ежегодный отпуск не предоставляется.

Все лица, работающие по совместительству, а также являющиеся временными или сезонными работниками, пользуются правом на отпуск на общих основаниях. При этом продолжительность отпуска рассчитывается пропорционально фактически проработанному времени.

Трудовой договор, заключаемый с временными и сезонными работниками, является срочным трудовым договором, срок действия которого определен законодательством. В ряде случаев этот срок может быть меньше 11 месяцев. В такой ситуации указанные категории работников не могут получить отпуск в натуре и реализуют свое право на ежегодный отпуск путем получения компенсации за неиспользованный отпуск при увольнении.

Право на ежегодный отпуск имеют все лица, работающие по трудовому договору на предприятиях любых организационно-правовых форм независимо от степени занятости (полное или неполное рабочее время), места выполнения трудовых обязанностей (на предприятии или на дому), формы оплаты труда, занимаемой должности или выполняемой работы (основная работа или работа по совместительству), срока трудового договора (контракта) (постоянная работа или временная (сезонная) работа).

В соответствии с разъяснениями Министерства труда РФ от 25.10.1993 г. № 14 всем лицам, работающим по совместительству, предоставляются ежегод-

ные оплачиваемые отпуска по совмещаемой работе, либо предоставляется компенсация за неиспользованный отпуск при увольнении.

Лица, работающие по трудовому договору у отдельных граждан, а также надомные работники имеют право на отпуск на общих основаниях.

В течение всего периода отпуска за работником сохраняется его место работы. Увольнение работника или его перевод по инициативе администрации в период нахождения в очередном отпуске не допускается за исключением случаев полной ликвидации предприятия.

Сам работник во время отпуска вправе подать заявление об увольнении по собственному желанию и расторгнуть трудовой договор. Соглашение сторон при заключении трудового договора об отказе от отпуска признается недействительным.

Дополнительный отпуск предоставляется при наличии определенных обстоятельств, предусмотренных правовыми актами, сверх основного отпуска.

Ежегодный отпуск включает в себя как ежегодный основной, так и ежегодный дополнительный отпуск, связанный с особыми условиями труда или учитывающий особенности конкретного работника.

Что касается термина «очередной отпуск», то раньше он использовался в связи с тем, что отпуска подразделялись на очередные и дополнительные. В настоящее время такое деление не применяется. Однако указанный выше термин используется и сейчас и означает отпуск, предоставляемый в соответствии с графиком очередности отпусков, установленным на предприятии. Если работник принят в организацию после утверждения графика отпусков, то ему предоставляется отпуск.

Таким образом, ежегодный отпуск представляет собой сумму основного и дополнительного отпусков, на которые имеет право работник. В случае если работнику не предоставлено право на дополнительный отпуск, то продолжительность ежегодного отпуска равна продолжительности основного отпуска.

Основной отпуск гарантирован работнику независимо от того, где он работает и какую работу выполняет по трудовому договору.

## **Глава 2. Регламентация предоставления ежегодного оплачиваемого отпуска (на примере Думы)**

### **2.1. Локальные нормативные акты**

Трудовые и другие непосредственно связанные с ними отношения регулируются трудовым законодательством, включая законодательство об охране труда, а также соглашениями, нормативно-правовыми и локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права (ст. 5 ТК РФ).

Трудовое законодательство не содержит определения локальных нормативных актов. Однако, исходя из смысла статей 5, 8 ТК РФ, под ними понимаются внутренние нормативные документы организации.

Так, в Думе городского округа Самара правовую основу предоставления отпусков составляют: Устав городского округа Самара Самарской области, Положение «О Думе городского округа Самара», утвержденное Решением Думы от 26.10.2006 г. № 322, Положение «О денежном содержании и ежегодном оплачиваемом отпуске рабочих и служащих, занимающих должности, не отнесен-

ные к должностям муниципальной службы, и осуществляющих техническое обеспечение деятельности органов местного самоуправления города Самара», утвержденное Решением Думы от 30.10. 2003 г. № 268.

## 2.2. График отпусков

В Думе городского округа Самара отпуска предоставляются в соответствии с графиком отпусков, ежегодно утверждаемым Председателем Думы не позднее чем за две недели до наступления календарного года. Соответственно, график отпусков - это документ, определяющий порядок предоставления отпусков. В нем отражаются сведения о времени распределения оплачиваемых отпусков работников всех структурных подразделений Думы на календарный год по месяцам. График отпусков обязателен как для работодателя, так и для работника.

Составление графика отпусков является обязательным в силу положений частей 1, 2 ст. 123 ТК РФ.

График отпусков всегда внимательно проверяют сотрудники инспекции по труду. Если в организации его нет, за несоблюдение трудового законодательства на работодателя может быть наложено административное взыскание в соответствии со ст. 5.27 КоАП РФ.

График отпусков не только обеспечивает право работников на ежегодный отдых, но и позволяет работодателю:

- заблаговременно оформить отпуск и выплатить отпускные, которые выдаются не менее чем за три дня до начала отпуска (ч. 9 ст. 136 ТК РФ);
- при необходимости найти замену уходящему в отпуск работнику;
- контролировать своевременность предоставления работникам отпусков и не допускать накапливание неиспользованных дней отпуска.

Утвержденный график отпусков доводится до сведения всех работников. В Думе городского округа Самара с таким графиком уведомляют работников под роспись. Помимо этого отдел кадров аппарата Думы извещает каждого работника о времени начала его отпуска не позднее чем за две недели под роспись (ч. 3 ст. 123 ТК РФ). Это позволяет избежать претензий со стороны работника и (или) проверяющих органов относительно времени начала отпуска.

При составлении графика отпусков следует учитывать, что некоторые категории работников имеют право использовать отпуск в удобное для них время года. Число лиц, имеющих право на такую льготу, в настоящее время довольно значительно. К ним, в частности, относятся:

- работники в возрасте до 18 лет (ст. 267 ТК РФ);
- участники Великой Отечественной войны, инвалиды войны, ветераны боевых действий, в т.ч. и инвалиды (ст. ст. 14 - 19 Федерального закона от 12.01.1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»);
- Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации и полные кавалеры ордена Славы (п. 3 ст. 8 Закона РФ от 15.01.1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы»);
- Герои Социалистического Труда и полные кавалеры ордена Трудовой Славы (ст. 6 Федерального закона от 09.01.1997г. № 5-ФЗ «О предоставлении

социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы»);

- лица, награжденные знаком «Почетный донор России» (ст. 11 Закона РФ от 09.06.1993г. № 5142-1 «О донорстве крови и ее компонентов»);

- лица, получившие или перенесшие лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы или с работами по ликвидации ее последствий, инвалиды вследствие чернобыльской катастрофы, участники ликвидации катастрофы, граждане, эвакуированные из зоны отчуждения и переселенные (переселяемые) из зоны отселения, и некоторые другие лица, подвергшиеся воздействию радиации в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, других аварий на атомных объектах военного и гражданского назначения, испытаний, учений и иных работ, связанных с любыми видами ядерных установок (ст. ст. 14 - 22 Закона РФ от 15.05.1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»).

При составлении графика отпусков следует также учитывать право работника-мужчины воспользоваться ежегодным отпуском в период отпуска по беременности и родам его жены

Если работник имеет право на выбор, при составлении графика отпусков целесообразно предложить ему написать заявление о том, в какое время он хотел бы получить отпуск. При наличии такого заявления и учете пожелания работника при составлении графика изменить впоследствии время использования отпуска можно только по взаимному согласию сторон.

Если работодатель не соблюдает требование законодательства о предоставлении отпуска отдельным категориям работников в удобное для них время либо нарушает утвержденный график отпусков, работники вправе обратиться за защитой в органы по рассмотрению трудовых споров (комиссию по трудовым спорам, инспекцию по труду, суд).

График отпусков составляется по унифицированной форме N Т-7 (утв. Постановлением Госкомстата РФ от 05.01.2004г. № 1).

Для составления графика отпусков в Думе городского округа Самара у работников запрашивают информацию о планируемых датах отпусков. На основании полученных сведений и составляется график. Он утверждается Председателем Думы.

График отпусков должен храниться в организации один год. Это отражено в приказе от 25.08.2010 г. № 558 «Об утверждении перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения».

Помимо ежегодных основных оплачиваемых отпусков в графике указываются дополнительные отпуска и отпуска, которые не были использованы работниками в течение текущего года и были перенесены на следующий год.

Следует заметить, что отпуска без сохранения заработной платы в графике не указываются, это следует из Указаний по применению и заполнению форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты (утв. Постановлением Госкомстата РФ от 05.01.2004г. № 1), где сказано, что форма №

Т-7 применяется для отражения сведений о времени распределения ежегодных оплачиваемых отпусков работников всех структурных подразделений организации на календарный год по месяцам.

В графике также указываются отпуска внешних совместителей. Для этого нужно запросить от внешнего совместителя информацию о датах отпуска по основному месту работы.

График отпусков в Думе городского округа Самара оформляется следующим образом: указывается структурное подразделение, ФИО работника, отражается должность работника согласно штатному расписанию, проставляется табельный номер, роспись, указывается количество календарных дней положенного работнику отпуска, отмечается запланированная дата отпуска.

График отпусков утверждается на год. В графе «Номер документа» указывается его порядковый номер в соответствии с принятой в организации нумерацией для таких документов. График отпусков должен быть составлен, согласно ч. 1 ст. 123 ТК РФ, не позднее чем за две недели до наступления календарного года, то есть в середине декабря текущего года. Конкретную дату необходимо проставить в графе «Дата составления».

### **2.3. Установление дополнительных отпусков**

Право на ежегодный оплачиваемый отпуск возникает с первого дня работы, однако, для получения этого отпуска необходим определенный стаж работы у данного работодателя (ч. 2 ст. 122 ТК РФ). Только при наличии такого стажа работник вправе требовать предоставления ему отпуска, а работодатель обязан его предоставить.

В Думе городского округа Самара дополнительные отпуска для разных категорий работников предоставляются на основании различных правовых актов. Согласно Положению «О Думе городского округа Самара» Председатель Думы, Первый заместитель председателя Думы и депутат Думы, осуществляющий свои полномочия на постоянной основе, помимо ежегодного оплачиваемого отпуска имеет право на иные оплачиваемые отпуска в соответствии с законодательством.

Муниципальным служащим Думы в соответствии со ст. 11 Закона Самарской области от 04.06.2009 г. № 70-ГД «О муниципальной службе в Самарской области» ежегодные дополнительные оплачиваемые отпуска предоставляются за выслугу лет и за ненормированный служебный день. Их продолжительность составляет один календарный день за каждый год муниципальной службы, но не более 15 календарных дней.

Сотрудники, осуществляющие техническое обеспечение деятельности Думы, имеют право на дополнительные отпуска в соответствии с Положением «О денежном содержании и ежегодном оплачиваемом отпуске рабочих и служащих, занимающих должности, не отнесенные к должностям муниципальной службы, и осуществляющих техническое обеспечение деятельности органов местного самоуправления города Самара», утвержденного Решением Думы от 30.10.2003 г. № 268.

Дополнительный отпуск, являющийся частью ежегодного оплачиваемого отпуска, в Думе городского округа Самара предоставляется распоряжением Председателя Думы.

#### **2.4. Продление или перенесение отпуска**

Если работника не устраивает время отпуска, установленное в графике, он может просить работодателя изменить даты отпуска. Для этого работник должен написать заявление о предоставлении ему отпуска в даты, отличные от тех, которые внесены в график отпусков. В этом случае предоставление отпуска является правом, а не обязанностью работодателя.

Следует учитывать, что заявление на отпуск как документ, требующий учета и исполнения, утверждённый в «Номенклатуре дел» Думы городского округа Самара, на основании «Перечня типовых управленческих документов, образующихся в деятельности организаций, с указанием сроков хранения», хранится 3 года.

С согласия работника время ухода в отпуск может быть изменено и по инициативе работодателя.

Ст. 124 ТК РФ определяет, что при наличии обстоятельств, препятствующих работнику использовать отпуск по назначению, ежегодный оплачиваемый отпуск должен быть продлен или перенесен на другой срок, который определяется работодателем с учетом пожеланий работника. Сроки переноса отпуска трудовым законодательством не определены, однако, согласно ч. 3 ст. 124 ТК РФ отпуск нельзя перенести, к примеру, на два или три года, так как перенесенный отпуск должен быть использован не позднее 12 месяцев после окончания того рабочего года, за который он предоставлен.

Ежегодный оплачиваемый отпуск должен быть продлен:

- в случае временной нетрудоспособности работника в период отпуска. Сам период временной нетрудоспособности в этом случае оплачивается в общеустановленном порядке (письмо ФСС России от 05.06.2007г. № 02-13/07-4830);

- в случае исполнения работником во время ежегодного оплачиваемого отпуска государственных обязанностей, если для этого трудовым законодательством предусмотрено освобождение от работы;

- в других случаях, предусмотренных трудовым законодательством, локальными нормативными актами.

Таким образом, если работник, находясь в отпуске, заболел, для продления отпуска на соответствующие количество календарных дней он должен получить листок временной нетрудоспособности. При этом работник может уведомить работодателя о наступлении болезни любым удобным для него способом - по почте, телефону, телеграммой и т.д. Кроме того, работник обязан сообщить, собирается ли он продлить отпуск или намерен приступить к работе по окончании отпуска, а те дни отпуска, что он болел, - перенести.

Согласно ст. 124 ТК РФ ежегодный оплачиваемый отпуск должен быть перенесен на другой срок, определяемый работодателем с учетом пожеланий работника, в следующих случаях:

- при временной нетрудоспособности работника во время отпуска;

- при исполнении работником во время ежегодного оплачиваемого отпуска государственных обязанностей, если для этого трудовым законодательством предусмотрено освобождение от работы;

- когда работнику своевременно не была произведена оплата времени ежегодного оплачиваемого отпуска (в соответствии с ч. 9 ст. 136 ТК РФ оплата отпуска производится не позднее чем за три дня до его начала);

- когда работник был предупрежден о времени начала отпуска менее чем за две недели до его начала;

- в исключительных случаях, когда предоставление отпуска работнику в текущем году может неблагоприятно отразиться на нормальном ходе работы работодателя (в этой ситуации с согласия работника отпуск может быть перенесен на следующий рабочий год, но должен быть использован не позднее 12 месяцев после окончания того рабочего года, за который он предоставляется);

- в других случаях, предусмотренных трудовым законодательством, локальными нормативными актами.

Работник должен написать заявление о переносе отпуска с указанием причины, количества дней, даты начала и окончания отпуска. Если отпуск мог быть продлен (согласно ч. 1 ст. 124 ТК РФ), но работник пожелал его перенести, то к данному заявлению необходимо приложить документы, на основании которых отпуск должен быть перенесен. Это может быть листок временной нетрудоспособности, документ, подтверждающий исполнение государственных обязанностей во время отпуска, если для этого трудовым законодательством предусмотрено освобождение от работы.

Если отпуск переносится вследствие неисполнения работодателем обязанности по предоставлению отпуска, то в заявлении просто указываются причины переноса отпуска, и никаких документов прикладывать не нужно.

При продлении или перенесении отпуска в Думе городского округа Самара используются вышеперечисленные нормы. Перенос отпуска оформляется распоряжением Председателя Думы, в котором указываются причины переноса. Работник в этом случае пишет заявление, в котором указываются причины, количество дней.

### **Глава 3. Обязанность и право работодателя по предоставлению отпуска (на примере Думы городского округа Самара)**

#### **3.1. Очередность и сроки**

В Думе городского округа Самара очередность предоставления оплачиваемых отпусков определяется ежегодно в соответствии с графиком отпусков, утверждаемым Председателем не позднее чем за две недели до наступления календарного года в порядке, установленном ст. 372 ТК РФ.

График отпусков, составленный на основании личных пожеланий сотрудников, предварительно разрабатывается структурными подразделениями Думы. Это обеспечивает наиболее эффективное функционирование Думы в течение года, так как взаимозаменяемые работники включаются в график поочередно.

График отпусков обязателен как для работодателя, так и для работника.



О времени начала отпуска работники извещаются под роспись не позднее чем за две недели до его начала .

Отдельным категориям работников в случаях, предусмотренных ТК РФ и иными федеральными законами, ежегодный оплачиваемый отпуск может предоставляться по их желанию в удобное для них время. Например, по желанию мужа ежегодный отпуск ему предоставляется в период нахождения его жены в отпуске по беременности и родам независимо от времени его непрерывной работы у данного работодателя.

### **3.2. Деление по частям**

В соответствии ст. 125 ТК РФ в Думе городского округа Самара предусматривается деление на части ежегодного оплачиваемого отпуска. При этом хотя бы одна из частей этого отпуска должна быть не менее 14 календарных дней.

В случае желания работника разделить отпуск на части это указывается в графике отпусков на основании личного пожелания работника.

### **3.3. Компенсация вместо отпуска**

Часть ежегодного оплачиваемого отпуска, превышающая 28 календарных дней, по письменному заявлению работника может быть заменена денежной компенсацией.

При суммировании ежегодных оплачиваемых отпусков или перенесении ежегодного оплачиваемого отпуска на следующий рабочий год денежной компенсацией могут быть заменены часть каждого ежегодного оплачиваемого отпуска, превышающая 28 календарных дней, или любое количество дней из этой части.

Не допускается замена денежной компенсацией ежегодного основного оплачиваемого отпуска и ежегодных дополнительных оплачиваемых отпусков беременным женщинам и работникам в возрасте до восемнадцати лет, а также ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, за работу в соответствующих условиях (за исключением выплаты денежной компенсации за неиспользованный отпуск при увольнении).

Эти нормы трудового законодательства применимы в Думе городского округа Самара в связи с тем, что законодательство о муниципальной службе увеличивает продолжительность ежегодного отпуска, что ведёт к накоплению служащими отпускных дней.

### **3.4. Отпуск без сохранения заработной платы**

Предоставляется в Думе городского округа Самара отпуск без сохранения заработной платы по семейным обстоятельствам и другим уважительным причинам работнику по его письменному заявлению, продолжительность которого определяется по соглашению между работником и работодателем (ст. 128 ТК РФ).

Следует учитывать, что такой отпуск предоставляется работнику для удовлетворения возникших у него потребностей. Поэтому основанием для пре-

доставления отпуска без сохранения заработной платы является волеизъявление работника и возникшие у него семейные или иные уважительные обстоятельства.

Частью 2 ст. 128 ТК РФ предусмотрены категории работников, которым работодатель обязан на основании их письменного заявления предоставить отпуск без сохранения заработной платы. Отпуск необходимо предоставить:

- участникам Великой Отечественной войны - до 35 календарных дней в году;

- работающим пенсионерам по старости (по возрасту) - до 14 календарных дней в году;

- родителям и женам (мужьям) военнослужащих, погибших или умерших вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с прохождением военной службы, - до 14 календарных дней в году;

- работающим инвалидам - до 60 календарных дней в году;

- работникам в случаях рождения ребенка, регистрации брака, смерти близких родственников - до пяти календарных дней;

- инвалидам войны - до 60 календарных дней в году (пп. 17 п. 1 ст. 14 Федерального закона от 12.01.1995г. № 5-ФЗ «О ветеранах»);

- ветеранам боевых действий - до 35 календарных дней в году (ст. 16 Федерального закона от 12.01.1995г. № 5-ФЗ «О ветеранах»);

- лицам, совмещающим работу с учебой (п. 2 ст. 17 Федерального закона от 22.08.1996г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»);

- членам избирательной комиссии на выборах и кандидатам (Федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ», Федеральный закон от 10.01.2003г. № 19-ФЗ «О выборах Президента РФ», Федеральный закон от 26.11.1996г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»);

- гражданским служащим (Федеральный закон от 27.07.2004г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»);

- муниципальным служащим (Федеральный закон от 02.03.2007г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ»);

- военнослужащим, проходившим военную службу в воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, не входивших в состав действующей армии, в период с 22 июня 1941 г. по 3 сентября 1945 г. не менее шести месяцев, военнослужащим, награжденным орденами или медалями СССР за службу в указанный период, - до 35 календарных дней в году (п. 9 ст. 17 Федерального закона от 12.01.1995г. № 5-ФЗ «О ветеранах»);

- лицам, работавшим в период ВОВ на объектах противовоздушной обороны, местной противовоздушной обороны, строительстве оборонительных сооружений, военно-морских баз, аэродромов и других военных объектов в пределах тыловых границ действующих фронтов, операционных зон действующих флотов, на прифронтовых участках железных и автомобильных дорог, - до 35

календарных дней в году (пп. 10 п. 1 ст. 19 Федерального закона от 12.01.1995г. № 5-ФЗ «О ветеранах»);

- лицам, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда», - до 35 календарных дней в году (пп. 9 п. 1 ст. 18 Федерального закона от 12.01.1995г. № 5-ФЗ «О ветеранах»);

- Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы - до трех недель в год (ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 09.01.1997г. № 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы»);

- Героям СССР и РФ - до трех недель в год (п. 3 ст. 8 Закона РФ от 15.01.1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев РФ и полных кавалеров ордена Славы»).

Также локальными нормативными актами работодателя или отраслевыми соглашениями могут предусматриваться другие категории работников и случаи предоставления отпусков без сохранения заработной платы.

Предоставление отпуска без сохранения заработной платы может быть обусловлено наступлением конкретного события, с которым действующее законодательство связывает предоставление работнику такого отпуска. Так, например, отпуск без сохранения заработной платы должен быть предоставлен работнику в связи с наступлением следующих обстоятельств:

- рождение ребенка - до пяти календарных дней (ст. 128 ТК РФ);
- регистрация брака - до пяти календарных дней (ст. 128 ТК РФ);
- смерть близких родственников - до пяти календарных дней (ст. 128 ТК РФ);

- вступительные испытания в высшие учебные заведения - 15 календарных дней (ч. 2 ст. 17 Федерального закона от 22.08.1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»);

- выпускные экзамены в подготовительных отделениях при высших учебных заведениях для работников, совмещающих работу с обучением (ч. 2 ст. 17 Федерального закона от 22.08.1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»);

- сдача зачетов и экзаменов студентами высших учебных заведений очной формы обучения, совмещающими учебу с работой, - 15 календарных дней в учебном году (ч. 2 ст. 17 Федерального закона от 22.08.1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»);

- подготовка и защита дипломного проекта (работы) со сдачей государственных экзаменов студентами высших учебных заведений очной формы обучения, совмещающими учебу с работой, - четыре месяца (ч. 2 ст. 17 Федерального закона от 22.08.1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»);

- сдача государственных экзаменов студентами высших учебных заведений очной формы обучения, совмещающими учебу с работой, - один месяц (ч. 2 ст. 17 Федерального закона от 22.08.1996г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»);

- проведение выборов в Государственную Думу, Президента РФ - для кандидатов и членов избирательных комиссий - до момента официального объявления результатов выборов.

#### **Глава 4. Соответствие локальных нормативных актов, регламентирующих предоставление отпуска, трудовому законодательству**

Предоставление отпуска работникам регламентируется на разных уровнях. Правовую основу составляют Конституция РФ, Трудовой кодекс РФ, Федеральный Закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Закон Самарской области от 09.10.2007 г. № 96-ГД «О муниципальной службе в Самарской области», Устав городского округа Самара Самарской области, Положение «О Думе городского округа Самара», утвержденное Решением Думы от 26.10.2006 г. № 322, и Положение «О денежном содержании и ежегодном оплачиваемом отпуске рабочих и служащих, занимающих должности, не отнесенные к должностям муниципальной службы, и осуществляющих техническое обеспечение деятельности органов местного самоуправления города Самара», утвержденное Решением Думы от 30.10.2003 г. № 268.

Согласно Федеральному закону от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» ежегодный оплачиваемый отпуск состоит из двух частей – основного оплачиваемого отпуска и дополнительных оплачиваемых отпусков. Предоставляется он с сохранением замещаемой должности и денежного содержания.

Ежегодные дополнительные оплачиваемые отпуска предоставляются муниципальному служащему за выслугу лет, а также в случаях, предусмотренных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. Это вытекает из норм ТК РФ, которые предусматривают предоставление дополнительных оплачиваемых отпусков работникам, имеющим особый характер работы, ненормированный рабочий день.

В соответствии с ТК РФ ежегодный основной оплачиваемый отпуск предоставляется работникам продолжительностью 28 календарных дней. Определяется возможность законами субъектов Российской Федерации устанавливать большую продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска в зависимости от групп должностей. Цель установления такой дифференциации в предоставлении отпусков - гарантировать муниципальным служащим более длительный отдых с учетом характера их трудовой деятельности (сложность, ответственность и др.).

Так, закон Самарской области от 09.10.2007 г. № 96-ГД «О муниципальной службе в Самарской области» устанавливает предоставление муниципальным служащим в Самарской области, замещающим высшие и главные должности муниципальной службы, ежегодных оплачиваемых отпусков продолжительностью 35 календарных дней. Муниципальным служащим в Самарской области, замещающим должности иных групп должностей муниципальной службы, предоставляется ежегодный основной оплачиваемый отпуск продолжительностью 30 календарных дней (п.2 ст.11 Закона Самарской области от

09.10.2007 г. № 96-ГД «О муниципальной службе в Самарской области» № 96-ГД).

В нормативно-правовых актах, принятых на уровне городского округа Самара, отражены нормы федерального законодательства. Согласно Положению «О Думе городского округа Самара» утвержденному Решением Думы от 26.10.2006 г. № 322, Председателю Думы, Первому заместителю председателя Думы и депутату Думы, осуществляющему свои полномочия на постоянной основе, предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 28 календарных дней. Также предусмотрено право на иные оплачиваемые отпуска. Помощнику депутата предоставляется ежегодный основной оплачиваемый отпуск продолжительностью 28 календарных дней в соответствии с графиком отпусков в Думе. В Положении «О денежном содержании и ежегодном оплачиваемом отпуске рабочих и служащих, занимающих должности, не отнесенные к должностям муниципальной службы, и осуществляющих техническое обеспечение деятельности органов местного самоуправления города Самара», утвержденном Решением Думы от 30.10.2003 г. № 268, закреплены нормы федерального законодательства, предусматривающие предоставление ежегодных основных оплачиваемых отпусков рабочим и служащим продолжительностью 28 календарных дней. За образцовое выполнение должностных и функциональных обязанностей, добросовестный труд предоставляется в качестве поощрения ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск продолжительностью до 5 рабочих дней.

Согласно ст. 21 Федеральному Закону от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» устанавливаются виды дополнительных оплачиваемых отпусков для муниципальных служащих. А именно:

- отпуск за выслугу лет, который предоставляется всем муниципальным служащим;
- в иных случаях, предусмотренных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Трудовым кодексом РФ на муниципальной службе могут быть установлены:

- отпуск за ненормированный рабочий день (ст. 119 ТК РФ);
- отпуск в связи с тяжелыми, вредными и (или) опасными условиями труда (ст. 117 ТК РФ);
- отпуск за особый характер работы (ст. 118 ТК РФ).

Федеральный закон о муниципальной службе делегирует субъекту РФ право устанавливать порядок и условия предоставления муниципальному служащему ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет. Общая продолжительность дополнительного отпуска за выслугу лет не может превышать 15 календарных дней. В Самарской области это определено законом Самарской области от 09.10.2007 г. № 96-ГД.

В Уставе городского округа Самара отмечено, что на муниципальных служащих распространяется действующее трудовое законодательство с особенностями, предусмотренными федеральным законом.

Согласно ст. 119 в ТК РФ определено, что муниципальным служащим с ненормированным рабочим днем предоставляется ежегодный дополнительный

оплачиваемый отпуск, продолжительность которого определяется коллективным договором или правилами внутреннего трудового распорядка и который не может быть менее трех календарных дней. Порядок и условия предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска работникам с ненормированным рабочим днем устанавливаются органами местного самоуправления, поскольку предоставление такого отпуска финансируется за счет средств местного бюджета. Также эта норма отражена и в Законе Самарской области от 09.10.2007 г. № 96-ГД «О муниципальной службе в Самарской области» (п.7 ст.11). В Администрации городского округа Самара предоставление дополнительного оплачиваемого отпуска конкретизировано в Распоряжении Главы городского округа Самара от 06.04.2007 г. № 138-р «Об утверждении перечня муниципальных должностей муниципальной службы и иных должностей работников Администрации городского округа Самара с ненормированным рабочим днем и правил предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска муниципальным служащим и иным работникам Администрации городского округа Самара с ненормированным рабочим днём». В тех случаях, когда дополнительный отпуск за ненормированный рабочий день не предоставляется муниципальному служащему переработка сверх нормальной продолжительности рабочего времени с письменного согласия муниципального служащего компенсируется как сверхурочная работа.

Из вышеперечисленного следует, что право работника на отпуск, закреплённое в Конституции РФ и ТК РФ, нашло своё отражение в законодательстве о муниципальной службе и более подробно конкретизировано в законодательстве Самарской области, нормативно-правовых актах городского округа Самара и правовых актах органов местного самоуправления городского округа Самара.

### Список литературы

1. Закон Российской Федерации от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 23.07.2008 г. № 160-ФЗ, от 27.10.2008 г. № 181-ФЗ, от 27.10.2008 г. № 182-ФЗ, от 25.11.2008 г. № 219-ФЗ, от 22.12.2008 г. № 267-ФЗ, от 25.12.2008 г. № 280-ФЗ, от 17.07.2009 г. № 160-ФЗ, от 03.05.2011 г. № 92-ФЗ)// СПС Консультант Плюс.

2. Федеральный Закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (ред. от 25.07.2011 г. № 263-ФЗ, с изм., внесенными Постановлениями Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 г. № 2-П, от 07.07.2011 г. № 15-П) // СПС Консультант Плюс.

3. Закон Самарской области от 09 октября 2007 года № 96-ГД «О муниципальной службе в Самарской области» (в ред. Законов Самарской области от 10.10.2008 г. № 104-ГД, от 08.12.2008 г. № 140-ГД, от 10.02.2009 г. № 6-ГД, от 06.05.2009 г. № 58-ГД, от 04.06.2009 г. № 70-ГД, от 02.11.2010 г. № 115-ГД)// СПС Консультант Плюс.

4. Устав городского округа Самара Самарской области. Принят Решением Думы городского округа Самара от 10.07.2006 г. №294 (в ред. Решения Думы городского округа Самара от 31.07.2008 г. № 623, от 06.08.2009 г. № 772, от 24.06.2010 г. № 935, от 20.05.2011 г. № 98)// СПС Консультант Плюс.

5. Положение «О Думе городского округа Самара», утвержденное Решением Думы городского округа Самара от 26 октября 2006 г. № 322 (в ред. Решений Думы городского округа Самара от 17.11.2006г. № 336 (ред. 14.12.2006), от 14.12.2006 г. № 367, от 22.02.2007 г. № 385, от 31.05.2007 г. № 430, от 12.02.2009 г. № 688, от 28.05.2009 г. № 759, от 29.10.2009 г. № 813, от 07.10.2010 г. № 980, от 28.10.2010 г. № 21, от 07.12.2010 г. № 52, от 19.07.2011 г. № 120) // СПС Консультант Плюс.

6. Постановление Самарской Городской Думы от 30.10.2003 N 268 (ред. от 19.07.2011) "Об утверждении Положения "О денежном содержании и ежегодном оплачиваемом отпуске рабочих и служащих, занимающих должности, не отнесенные к должностям муниципальной службы, и осуществляющих техническое обеспечение деятельности органов местного самоуправления города Самары" (в ред. Решений Думы городского округа Самара от 22.02.2007г. № 389, от 31.05.2007 г. № 439, от 27.09.2007 г. № 474, от 28.02.2008 г. № 532, от 29.05.2008 г. № 596, от 31.07.2008 г. № 635, от 26.03.2009 г. № 723, от 18.06.2009г. № 767, от 19.07.2011 г. № 123) // СПС Консультант Плюс.

7. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ (ред. от 18.07.2011 г. № 243-ФЗ, с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 15.03.2005 г. № 3-П, Определениями Конституционного Суда РФ от 11.07.2006 г. № 213-О, от 03.11.2009 г. № 1369-О-П).

8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 21.07.2011 г. № 253-ФЗ, с изм., внесенными Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 212-ФЗ, Постановлением Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 г. № 15-П, Федеральными законами от 27.07.2010 г. № 226-ФЗ, от 06.04.2011 г. № 68-ФЗ, Постановлением Конституционного Суда РФ от 25.04.2011 г. № 6-П, Федеральным законом от 11.07.2011 г. № 193-ФЗ).

9. Конвенция № 132 Международной организации труда «Об оплачиваемых отпусках (пересмотренная в 1970 году)» (принята в г. Женева 24.06.1970 на 54-ой сессии Генеральной конференции МОТ).

## ИНФОРМАЦИЯ

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления обязаны обеспечить возможность ознакомления граждан с принимаемыми муниципальными правовыми актами, если иное не предусмотрено действующим законодательством.

С номером периодического печатного издания Думы городского округа Самара «Вестник Думы городского округа Самара» и номером периодического печатного издания информационного сборника «Дума городского округа Самара. День за днем» можно ознакомиться на сайте [www.gordumasamara.ru](http://www.gordumasamara.ru) или [gordumasamara.pf](http://gordumasamara.pf) и в следующих библиотеках города Самары:

1. Самарская областная универсальная научная библиотека (Пр. Ленина, 14а);
2. «Самарская публичная библиотека» (ул. Куйбышева, 95);
3. Муниципальная библиотека №8 МУК «Центральная система детских библиотек» (ул. Свободы, 75).
4. Центральная городская библиотека им.Крупской (ул. Самарская, 190Б)
5. Филиал №1 (пр. К.Маркса, 165 , Октябрьский район)
6. Филиал №5 (ул.Аэродромная, 9, Железнодорожный район)
7. Филиал №7 (ул.Владимирская, 34 Ленинский район)
8. Филиал №9 (ул.Ленинградская, 7 Самарский район)
9. Филиал №11 (ул.Аэродромная, 58, Советский район)
10. Филиал №21 (ул.Димитрова, 7, Кировский район)
11. Филиал №16 (ул.Краснодонская, 13, Промышленный район)
12. Филиал №28 (Управленческий городок, ул.С.Лазо,46, Красноглинский район)
13. Филиал №34 (пер.Молодежный, 21, Куйбышевский район)