**Содержание**

ВВЕДЕНИЕ

РАЗДЕЛ 1 СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫ АКТОВ

1.1 Свойства, классификация муниципальных правовых актов

1.2 Юридический свойства муниципальных правовых актов

1.3 Правовые акты представительных органов

1.4 Правовые акты Главы муниципального образования

1.5 Правовые акты председателя, представительных органов и должностных лиц

1.6 Устав Муниципального образования

1.6.1 Устав Муниципального образования документ высшей юридической силы

1.6.2 Способ принятия Устава

1.6.3 Изменения и дополнения в Устав

1.6.4 Государственная регистрация Устава

1.6.5 Вступление в силу Устава

РАЗДЕЛ 2 ПОДГОТОВКА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

2.1 Правотворчество

2.2 Вступление в силу правового акта

РАЗДЕЛ 3 ПРИЧИНЫ ОТМЕНЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

**ВВЕДЕНИЕ**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным Законом «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» каждое муниципальное образование самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы местного значения, осуществляет собственное правовое регулирования и принимая собственные муниципальные правовые акты.

Деятельность органов местного самоуправления осуществляется в правовых и организационных формах. Основными формами правовой деятельности является правотворчество и правоприменение. Одним из проявлений правовой формы деятельности органов местного самоуправления является разработка и принятие правовых актов, которые играют «исключительно важную роль в реализации функций местного самоуправления». Правовые акты органов и должностных лиц органов местного самоуправления - одно из средств осуществления власти народа: они издаются в процессе практического осуществления задач и функций местного самоуправления. Большая часть муниципальных правовых актов носит правоприменительный характер, они выполняют функции реализации законодательства и обеспечения существующих существенных правоотношений.

Муниципальные правовые акты охватывают не только акты, издаваемые органами и должностными лицами, на так же и иные решения по вопросам местного значения, имеющие различные способы применения (например, решения, принимаемые на местном референдуме, сходе граждан).

Из законодательного определения понятия, приводимого в ст. 2 Федерального закона о местном самоуправлении, можно выделить следующие существенные признаки муниципального правового акта.

Во – первых, это документально оформленное решение, т. е. выраженное в обязательной письменной форме, принятое в установленном порядке и процедуре, содержащее необходимые реквизиты правовое предписание.

Во – вторых, принятое по вопроса местного значения, т. е. для непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования или решения задач межпоселеннческого характера, либо по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В – третьих, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила, т. е. нормативные предписания, или имеющий индивидуальный правоприменительный характер регулирования.

В – четвертых, обязательное исполнение на территории муниципального образования, т. е. имеющие властный характер, подлежащее применению гражданами, государственными и муниципальными органами, организациями, и должностными лицами.

Таким образом, Федеральный закон о местном самоуправлении под термином «муниципальный правовой акт» признает решения по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления Федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятое населением муниципального образования непосредственно, органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее или изменяющее общеобязательные правила или имеющие индивидуальных характер.

В ст. 7 Федерального закона о местном самоуправлении уточняются способы издания муниципальных правовых актах – они могут приниматься как непосредственно населением муниципальным образования (на местном референдуме, собрании или сходе граждан), так и органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Муниципальные правовые акты являются подзаконными актами, их положение в системе системе правовых актов, определяется в ст. 7 Федерального закона о местном самоуправлении.

**РАЗДЕЛ 1 СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

В своей системе муниципальные правовые акты образуют систему муниципальных правовых актов муниципального образования, характеризуется такими признаками, как единство и ограниченная целостность, внутренняя дифференцированность и иерархическое построение.

Единство системы муниципальных правовых актов является важным свойствам, обеспечивающих внутреннюю согласованность и непротиворечивость в муниципальном образовании правовых актов. Оно обеспечивается и зависит от ряда факторов, и прежде всего от единой конституционной и законодательной основы регулирования вопросов местного самоуправления, видовых особенностей муниципального образования и избираемой модели организации местного самоуправления.

Ограниченная целостность образующих единую систему муниципальных правовых актов проявляется и в таких свойствах, как взаимообусловленность и дополняемость, а так же обнаруживается в таких чертах муниципального правового регулирования, как полнота и комплексность.

**1.1 Свойства, классификация муниципальных правовых актов**

Муниципальные правовые акты можно классифицировать по различным основаниям на виды:

В зависимости от предмета регулирования, от сферы действия, от формы и способа их принятия, от органа или должностного лицах издавшего, по юридическим свойствам и юридической силе и т. д.

В зависимости от сферы действия муниципальные правовые акты можно классифицировать по предметному действию: действию во времени, действию в пространстве, действию по кругу лиц. По характеру содержащихся в правовом акте предписаний муниципальные правовые акты подразделяются на нормативные и индивидуальные.

Муниципальный правовой акт – официальный письменный документ, принятый в порядке, предусмотренном в соответствии с законодательством и уставом муниципального образования, иными муниципальными правовыми актами, содержащий нормы права, обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанное на неоднократное применение. Кроме того, они обладают рядом определенных особенностей: содержат корпоративные нормы, исходящие из местного сообщества и регламентирующие деятельность этого сообщества, охватывают вопросы местного значения, а так же отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления; являются юридическизначимым волеизъявлением.

Муниципальный индивидуальный правовой акт, напротив, имеет неноримотивный, исполнительно – распорядительный характер и устанавливает, изменяет или отменяет права и обязанности конкретных лиц либо лица. Они персонифицированы, т. е. их адресатом является отдельные лица.

Видовое разнообразие муниципальных правовых актов обуславливает внутреннюю дифференцированность образуемой ими системы и ее иерархическое построение в зависимости от соотношения правовых актов по юридической силе.

Федеральный законодатель воспроизводит следующую классификацию муниципальных правовых актов, определяя её как систему муниципальных правовых актов:

1. Уставов муниципального образования и правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан)
2. Нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
3. Правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.
	1. **Юридические свойства муниципальных правовых актов**

Так же выделяются важнейшие юридические свойства муниципальных правовых актов и устанавливаются общие правила их соотношения по юридической силе.

Муниципальные правовые акты имеют властный характер и, наряду с правовыми актами государственной власти, являются актами публичной власти. Основы муниципальных правовых актов составляет воля населения, выраженная им непосредственно через формы непосредственной демократии либо посредственно через органы местного самоуправления и иные муниципальные органы.

Терминологическое обозначение «юридическая сила» признается в двух значениях:

Во – первых, когда речь идет о действии правового акта: правовой акт обладает юридической силой, т. е. он действует, либо юридическая сила акта отсутствует – он бездействует.

Во – вторых, термин «юридическая сила» используется тогда, когда определяется место правового акта в системе правовых актов, но верховенство подчиненность по отношению к другим правовым актам. Юридическая сила акта определяется местом, которое занимает орган власти, издающий правовой акт, в общей системе властных органов. Действие муниципального правового акта возможно лишь при наличии у него юридической силы, которая показывает возможность и способность данного акта вступить в роль нормативного регулятора муниципальных отношений, решать те или иные задачи, стоящие перед муниципальным образованием. Наличие юридической силы означает, что правовой акт должен применятся и исполнятся всеми, кому он адресован.

В рассматриваемых положениях закона определяется, что устав муниципального образования и оформление в виде правовых актов решений, принятых на местном референдуме (сходе граждан), является актом высшей юридической силы системе муниципальных правовых актов муниципального образования, имеет прямое действие на всей территории муниципального образования.

Наделение устава муниципального образования и правовых актов, принятых на местном референдуме (сходе граждан), высшей юридической силой следует понимать как их общеобязательность и приоритет перед другими правовыми актами (подчиненность им иных муниципальных правовых актов).

Прямое действие и применение на всей территории муниципального образования устава и правовых актов, принятых на местном референдуме (сходе граждан), предполагает, что их действие носит универсальный, общеобязательный характер по кругу лиц, во времени и пространстве.

Принятое на местном референдуме решение, как результат прямого волеизъявления граждан, обладает рядом юридических свойств – подлежит обязательному исполнению; не нуждается в утверждении какими – либо органами и должностными лицами; действует на территории всего местного образования; может быть отменено или изменено в особом порядке при обязательном соблюдении процедуры прямого волеизъявления граждан либо отменено в судебном порядке по установленным законодательством основаниях (ст. 22, 45, Федерального закона о местном самоуправлении).

Оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме, и правовые акты, принятые непосредственно на местном референдуме, входят в качестве составных элементов в единую иерархическую систему муниципальных правовых актов муниципального образования. При этом они приоритетны по юридической силе относительно иных муниципальных правовых актов, но не обладают таким свойством в отношении устава муниципального образования.

Приоритетность устава муниципального образования по юридической силе перед правовыми актами, принятыми на местном референдуме (сходе граждан), также следует из особо выделяемого федеральным законодателем положения устава в системе муниципальных правовых актов (ч.1 ст. 43 Федерального закона о местном самоуправлении).

* 1. **Правовые акты представительных органов**

Представительный орган муниципального образования осуществляет правовое регулирование посредством принятия муниципальных правовых актов по вопросам исключительной компетенции представительного органа (ч. 10 ст. 35 Федерального закона о местном самоуправлении), а также по всем иным вопросам местного значения, отнесенным к его ведению федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования.

Прерогативу представительных органов составляет принятие нормативных правовых актов по наиболее важным вопросам. Это вытекает из природы представительных учреждений, которые по своему социальному назначению, способу формирования, составу и организационно – правовым формам работы в наибольшей степени приспособлены для организации демократического нормотворческого процесса и способны наиболее полно выразить в этом процессе интересы населения соответствующей территории.

Федеральный законодатель определяет, что представительный орган муниципального образования вправе принимать решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования.

Издание таких правовых актов главой муниципального образования, иными должностными лицами и (или) органами местного самоуправления не являются препятствием для осуществления правового регулирования этих вопросов представительным органом посредством принятия муниципальных правовых актов.

Представительный орган местного образования также вправе принимать решения по вопросам организации своей деятельности. К таким правовым актам можно отнести:

Регламент представительного органа;

Решения о статусе и об организации деятельности комитетов, комиссий, иных постоянных и временных органов, формируемых в представительном органе;

Решения, связанные с деятельностью депутатов в представительном органе (о порядке оповещения о времени, дате и месте проведения заседаний и вопросах, выносимых на рассмотрение представительного органа, депутатской этике и т.д.);

Решения, связанные с организацией работы аппарата представительного органа и иными вопросами по обеспечению деятельности представительного органа.

Несмотря на то, что в федеральном законе непосредственно не указывается, что представительный орган муниципального образования, принимает правовые акты исключительно в форме решений, такой вывод можно предположить. В частности, это следует из того, что все правовые акты, принимаемые представительным органом муниципального образования, федеральным законодателем обозначаются одним терминологическим определением – «решения», а в последующих положениях рассматриваемой статьи вполне однозначно именуются формы правовых актов, издаваемых главой муниципального образования и председателем представительного органа (ч. 4 ст. 43 Федерального закона о местном самоуправлении).

Тем самым федеральный законодатель предопределяет только одну форму для правовых актов представительного органа – решение, которая должна объединять акты, имеющие как нормативный характер, так характер индивидуального правового регулирования.

Решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования (т.е. имеющие нормативный характер регулирования), принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, если иное не установлено Федеральным законом о местном самоуправлении.

Порядок принятия, подписания и обнародования решений, принимаемых представительным органом муниципального образования, определен в двух частях закона (ст.35, 36, 47 Федерального закона о местном самоуправлении).

В соответствии с ч. 1 и 2 ст. 25 и ч.3 ст. 35 Федерального закона о местном самоуправлении в муниципальном образовании, являющемся поселением с численностью жителей, обладающих избирательным правом менее 100 человек, представительный орган не формируется, а все его полномочия, в том числе по принятию правовых актов, осуществляется сходом граждан.

Устанавливая систему муниципальных правовых актов в ч.1 ст. 43 федеральный законодатель указал правовые акты представительного органа сразу после устава муниципального образования и правовых актов, принятых на местном референдуме (сходе граждан). В соответствии с ч. 2 устав муниципального образования и правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), обладают высшей юридической силой по сравнению с иными муниципальными правовыми актами, в том числе и актами представительного органа. В то же время, исходя из предположения иерархического построения названного перечня муниципальных правовых актов в зависимости от их юридической силы, можно сделать вывод, что решения представительного органа обладают приоритетностью по сравнению с другими муниципальными правовыми актами.

Муниципальные правовые акты, принимаемые представительным органом в соответствии с уставом муниципального образования и в пределах его полномочий, обладают приоритетом по юридической силе перед иными муниципальными правовыми актами, принимаемыми главой муниципального образования, иными муниципальными органами и должностными лицами муниципального образования. Акты исполнительных органов муниципальных образований должны соответствовать не только закону, но и актам представительных органов, поскольку последние устанавливают общие правила на соответствующей территории.

* 1. **Правовые акты Главы муниципального образования**

Законодатель определяет, что глава муниципального образования вправе осуществлять правовое регулирование посредством принятия муниципальных правовых актов исключительно в пределах его полномочий, определенных уставом муниципального образования и решениями представительного органа (ст. 36, 44 Федерального закона о местном самоуправлении). Данное требование Федерального закона предполагает, что глава муниципального образования вправе издавать правовые акты только на основании и (или) во исполнение норм устава муниципального образования и решений представительного органа.

Правовые акты главы муниципального образования не могут противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан), а также решениям представительного органа.

Законодатель определяет различную юридическую природу правовых актов, принимаемых главой муниципального образования в зависимости от его статуса (объема полномочий), которым он наделяется в соответствии с уставом муниципального образования.

В случае, если глава муниципального образования возглавляет представительный орган, то его полномочия по самостоятельному изданию правовых актов ограничиваются только вопросами организации деятельности представительного органа. При этом федеральным законом, хотя и определяются формы таких актов – постановления и распоряжения, тем не менее, содержательное различие между ними не устанавливается. Таким образом, данные вопросы должны быть конкретизированы в уставе муниципального образования и решениях представительного органа. Представляется оправданным определить, что форма правовых актов должна зависеть от характера осуществляемого правового регулирования. Если правовой акт содержит нормативные предписания (рассчитанные на неоднократное применение, распространяющиеся на неограниченный круг лиц, имеющих неограниченный срок применения), то он должен приниматься в форме постановления. Акт индивидуального регулирования, имеющий правоприменительный характер, может приниматься в виде распоряжения.

Закрепляется правовая основа их принятия: правовые акты глава администрации вправе осуществлять правовое регулирование исключительно в пределах своих полномочий, установленных законодательными актами, - федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, а также муниципальными правовыми актами – уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами представительного органа.

Если в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования является главой местной администрации, он также вправе издавать правовые акты в форме постановлений и распоряжений, но по значительному более широкому кругу вопросов. В этом случае вопросы, связанные с организацией деятельности представительного органа, в полномочия главы муниципального образования не могут включаться.

* 1. **Правовые акты председателя, представительных органов и иных должностных лиц**

Так же закрепляются полномочия по изданию правовых актов председателем представительного органа, если в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования возглавляет местную администрацию. Эти полномочия ограничиваются исключительно вопросами организации деятельности представительного органа. При этом также остается неразграниченной правотворческая компетенция между представительным органом и его председателем (ч. 4 ст. 43 Федерального закона о местном самоуправлении).

Устанавливается также форма правовых актов, издаваемых главой местной администрации. В зависимости от предмета регулирования законодатель предопределяет, что по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, законодательно переданных органам местного самоуправления, должны приниматься постановления, а по вопросам организации местной администрации – распоряжения. Такую законодательную конструкцию следует признать крайне неудачной, поскольку она не исключает различные толкования. В частности, из такой формулировки нельзя сделать однозначный вывод, различаются ли перечисленные в законе формы правовых актов главы местной администрации в зависимости от характера содержащихся в них предписаний; должны ли постановления главы администрации признаваться нормативными правовыми актами, а его распоряжения – индивидуальными (правоприменительными) актами; означает ли примененная законодательная конструкция, что по вопросам местного значения и реализации переданных государственных полномочий глава местной администрации вправе издавать исключительно акты, носящие характер нормативного регулирования, а по вопросам организации местной администрации – только акты ненормативного характера.

Наряду с главой муниципального образования, главой местной администрации, председателем представительного органа, перечисленными в других частях данной статьи, правовое регулирование могут осуществлять иные должные лица местного самоуправления. Они вправе принимать правовые акты по вопросам, отнесенным уставом муниципального образования к их полномочиям, в виде распоряжений и приказов. И в этом случае законодатель допускает неточности в формулировках. Во – первых, без какой либо законодательной регламентации остаются предмет регулирования и формы правовых актов, издаваемых иными органами (не только должными лицами) местного самоуправления, несмотря на то, что эти акты упоминаются при определении в ч. 1 ст. 43 системы муниципальных правовых актов. Таким образом, вне сферы внимания законодателя остались правовые акты органов местной администрации, контрольного органа – контрольно – счетной палаты или ревизионной комиссии, иных органов муниципального образования. Во-вторых, закрепляются формы правовых актов (как и в ч. 3 – решения для представительного органа, в ч. 4-6 - постановления и распоряжения для главы муниципального образования, председателя представительного органа, главы местной администрации) вне зависимости от их соотношения по характеру осуществляемого правового регулирования.

**1.6 Устав Муниципального образования**

Устав муниципального образования – необходимый элемент правовой основы местного самоуправления. Каждое муниципальное образование действует на основе устава – базового документа в системе муниципальных правовых актов. Устав муниципального образования выполняет учредительную, системообразующую, юридическую функции.

Устав муниципального образования, как и конституция для государства, является по своей сути учредительным актом, придающим правовой статусобразующий характер отношениям, фактически сложившимся или складывающимся в муниципальном образовании в связи с решением местным сообществом вопросов местного значения. Устав - муниципальный правовой акт, в котором закрепляется правовой статус муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации. И федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации.

Устав муниципального образования выступает в качестве системообразующего документа. Подобно конституционному акту, устав муниципального образования имеет универсальный, всеохватывающий характер правового регулирования, затрагивающий все стороны жизнедеятельности муниципального образования и местного сообщества. Уставом определяются наименование муниципального образования, перечень вопросов местного значения и формы, порядок и гарантии участия населения в их решении, структура, порядок формирования и полномочия органов местного самоуправления, виды и порядок принятия, официального опубликования (обнародования), вступления в силу муниципальных правовых актов и иные вопросы. Безусловно, устав муниципального образования не может всеобъемлюще и исчерпывающе, подробно и детально регламентировать вопросы местного значения, но он является основой для муниципального правового регулирования и построения системы муниципальных правовых актов.

**1.6.1 Устав муниципального образования – документ высшей юридической силы**

Уставу муниципального образования как правовому документу характерны специфические и юридические свойства: он обладает высшей юридической силой, имеет прямое действие и подлежит применению по всей территории муниципального образования (ч. 2, ст. 43 Федерального закона о местном самоуправлении), принимается в особом порядке.

Исходя из отводимых уставу муниципального образования месту и предназначению в системе муниципальных правовых актов, законодатель в комментируемой части определяет перечень вопросов организации местного самоуправления, подлежащих уставному регулированию. В обязательном порядке в уставе муниципального образования:

отражается наименование муниципального образования, которое самостоятельно определяется муниципальным образованием.

Закрепляется перечень вопросов местного значения - вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом о местном самоуправлении осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Устанавливаются формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения.

Определяется структура и порядок формирования органов местного самоуправления. В соответствии с нормами Федерального закона о местном самоуправлении муниципальное образование самостоятельно закрепляет в своем уставе структуру органов местного самоуправления, т.е. определяет перечень органов местного самоуправления, обладающих собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Указываются наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления.

Предусматриваются виды, порядок применения и вступления в силу муниципальных правовых актов.

Устанавливаются срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц.

Регламентируются виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Регулируется порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Определяется порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

По усмотрению самих муниципалитетов в их состав могут дополнительно включаться иные вопросы местного значения. В частности, в соответствии с уставами муниципальных образований органы местного самоуправления поселений и городских округов могут наделяться правами принимать решения о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для муниципалитета работ в целях решения вопросов местного значения (ч. 2 ст. 17 Федерального закона о местном самоуправлении). В предмет уставного регулирования муниципальных образований могут также включаться вопросы организации муниципальной службы (ст. 42 Федерального закона о местном самоуправлении). Уставом муниципального образования также может закрепляться порядок определения органами местного самоуправления целей и условий деятельности муниципальных предприятий и учреждений, порядок принятия решений об утверждении их уставом, о назначении на должность и об освобождении от должности их руководителей, порядок заслушивания их отчетов (ч. 4 ст. 51 Федерального закона о местном самоуправлении). В соответствии с законодательством и уставом муниципального образования могут включаться нормы, регламентирующие порядок формирования, обеспечения размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа (ч. 3 ст. 54 Федерального закона о местном самоуправлении).

**1.6.2 Способ принятия Устава**

Федеральный законодатель определяет способы принятия устава муниципальных образований. Общим правилом устанавливается, что основной документ муниципалитета – устав муниципального образования принимается представительным органом. Только в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек, устав муниципального образования принимается населением непосредственно на сходе граждан.

Федеральный законодатель исключает местный референдум в качестве способа принятия устава муниципального образования. Такой подход представляется оправданным, поскольку принятие по средствам прямого волеизъявления на референдуме сложных по своему содержанию, универсальных по предмету правового регулирования, объемных правовых актов, каковым является устав муниципального образования, нецелесообразно. Устав муниципального образования – «живой» документ, динамично развивающийся правовой акт прямого действия, служащий основой для принятия и издания иных муниципальных правовых актов. При этом устав муниципалитета должен соответствовать имеющемуся (особенно часто в период проведения муниципальной реформы) федеральному законодательству и законодательству субъекта Российской Федерации, а потому требующий постоянного и оперативного изменения и внесения дополнений в его текст.

Предусмотренная законом процедура рассмотрения и принятия представительным органом устава муниципального образования предполагает проведение публичных слушаний, предварительное обсуждение гражданами проекта этого документа и учет общественного мнения при его принятии. Законодатель устанавливает обязательность опубликования проекта устава и поправок к нему до его рассмотрения и принятия, а также предписывает представительному органу обеспечить участие граждан в его обсуждении.

Закрепляются гарантии, обеспечивающие участие граждан в обсуждении проекта устава муниципального образования и проектов муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Законодатель устанавливает обязательное требование о предварительном официальном опубликовании (обнародовании) проекта устава муниципалитета или поправок к нему не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения соответствующего вопроса.

Одновременно с опубликованием устава или поправок к нему, законодатель предписывает обнародовать порядок учета предложений и порядок участия граждан в обсуждении проекта, обязанность утвердить которые возлагается на представительный орган муниципального образования.

**1.6.3 Изменения и дополнения в Устав муниципального образования**

Федеральный законодатель определяет, что устав муниципального образования и муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования должен приниматься в усложненном по сравнению с иными муниципальными правовыми актами порядке – большинством в две тритии голосов от установленной численности депутатов представительного органа. Эти особые условия к порядку принятия устава муниципального образования и поправок к нему продиктованы особой ролью данного документа в системе муниципальных правовых актов (ч.2 ст. 43 Федерального закона о местном самоуправлении). Требования о необходимости принятия устава квалифицированным (в две тритии голосов) большинством от закрепленной численности депутатского корпуса повышают ответственность представительного органа в принятии таких решений и предполагают максимальную согласованность позиций депутатов при голосовании.

Под установленной численностью депутатов следует понимать общую численность депутатов представительного органа муниципального образования, определяемую уставом муниципалитета в соответствии с требованиями ч. 6-8 ст. 35 Федерального закона о местном самоуправлении. Поскольку в Федеральном законе не содержаться требования к процедуре голосования по принятию решений, связанных с принятием устава связанных с принятием устава муниципального образования или внесением в него изменений либо дополнений, то такие условия вправе определить представительный орган муниципального образования или сход граждан в случаях, установленных федеральным законом.

**1.6.4 Государственная регистрация устава муниципального образования**

Определяется обязательность государственной регистрации уставов муниципальных образований, а также муниципальных правовых актов, вносящих в них изменения и дополнения.

Государственная регистрация представляет собой обязательную законодательно установленную процедуру проверки со стороны государственных органов законности принимаемых в муниципалитетах актов уставного регулирования с целью определения их соответствия требованиям законодательства и государственному санкционированию (государственному признанию, возможностью применения на территории муниципалитета и гарантированности государственной защиты).

Государственная регистрация уставов муниципальных образований – это акты уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемые посредством внесения в государственные реестры сведений о прошедших государственную регистрацию уставах муниципальных образований, о правовых актах, вносящих изменения в уставы муниципальных образований, иных сведений в соответствии с федеральным законом.

Регистрацию уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований осуществляют территориальные органы уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований. На эти органы федеральный законодатель возлагает обязанности по осуществлению проверки на соответствие устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации и соблюдению установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования. Осуществляя государственную регистрацию, территориальный орган присваивает уставу муниципального образования государственный регистрационный номер, выдает свидетельство о государственной регистрации устава муниципального образования, включает сведения об уставе муниципального образования в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Федеральный законодатель детально регулирует порядок представления устава муниципального образования для государственной регистрации. Представлять документы муниципального образования для государственной регистрации устава вправе лишь уполномоченные лица. В ст. 3 Федерального закона «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» определяется, что устав муниципального образования направляется главой муниципального образования в регистрирующий орган в течении 15 дней со дня его принятия. Таким образом, дата представления документов в регистрирующий орган имеет существенное правовое значение как для органа, осуществляющего государственную регистрацию, так и для главы муниципального образования. С этой даты исчисляется срок в 30 дней, отведенных регистрирующему органу для осуществления государственной регистрации устава муниципального образования. Для главы муниципалитета юридически зафиксированное определение даты – это официально зафиксированный факт исполнения им возложенных на него обязанностей по соблюдению порядка утверждения устава, предусмотренного федеральным законодательством, и сроком подачи документов на государственную регистрацию. С учетом этого действия главы муниципального образования по представлению документов для регистрации имеют важное юридическое значение, и они должны быть надлежащим образом документированы (юридически зафиксированы).

**1.6.**5Вступление **в силу Устава**

Под официальным опубликованием (обнародованием) правового акта понимается доведение до всеобщего сведения информации о его принятии (издании) и предоставление возможности для ознакомления с его содержанием. Вступление в силу правового акта означает придание содержащимся в правовом акте предписаниям юридического свойства обязательности для применения и порождает юридические последствия, связанные с действием закрепляемых в нем норм в правовой системе и необходимостью их исполнения.

Конституционное требование об обязательности опубликования правовых актов относится ко всем законодательным и иным, в том числе муниципальным правовым актам, принимаемым в Российской Федерации и затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина.

В соответствии с конституционными положениями устанавливается требование обязательного опубликования устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении в него изменений и дополнений.

Порядок официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования и муниципальных правовых актов о внесении в него изменений и дополнений определяется органами местного самоуправления и должен предполагать не только информирование о принятии муниципальных правовых актов уставного регулирования, но и предоставлять возможность для всеобщего ознакомления с их содержанием (текстом). Этот вывод следует из конституционных положений, закрепляющих обязательность опубликования правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Под официальным опубликованием устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении в него изменений и дополнений в устав муниципального образования следует понимать помещение его аутентичного (полностью совпадающего с официально принятым) текста в виде официальной публикации с указанием всех его реквизитов (наименование правового акта; наименование органа, его издавшего; указание должностного лица, его подписавшего; указание места и даты издания правового акта; регистрационный номер; реквизиты акта государственной регистрации) в специальных периодических изданиях, признанных органами местного самоуправления источниками официального опубликования муниципальных правовых актов. Перечень таких специальных изданий для официального опубликования муниципальных правовых актов, а также порядок и сроки опубликования определяются органами местного самоуправления в уставе муниципального образования.

**РАЗДЕЛ 2 ПОДГОТОВКА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

Федеральный законодатель в гл. 7 Федерального закона о местном самоуправлении включает не только положения, определяющие систему муниципальных правовых актов и особенности отдельных видов таких актов, но и закрепляет особенности муниципального правотворчества и правотворческого процесса, регламентирует отдельные его этапы и стадии.

Муниципальный правотворческий процесс представляет собой публично – властную деятельность органов местного самоуправления, осуществляемую в пределах их полномочий и в соответствии с требованиями законодательства, по принятию (изданию) муниципальных правовых актов, содержащих правовые предписания, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие, изменяющие либо отменяющие общеобязательные требования или имеющие индивидуальный характер регулирования в целях решения вопросов местного значения и (или) по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.

* 1. **Правотворчество**

Муниципальный правотворческий процесс основывается на принципах координации, согласова6ния и планирования действий субъектов правотворческой инициативы. Как и законодательный процесс, процесс подготовки и принятия муниципальных правовых актов базируется на таких принципах как комплексность и системность, объективность, научность и поэтапность.

Муниципальный правотворческий процесс состоит из взаимосвязанных этапов и стадий, включающих:

Подготовку проекта муниципального правового акта;

Внесение проекта муниципального правового акта на рассмотрение в правотворческий орган в порядке правотворческой инициативы;

Проведение правовой и иной экспертизы, составление экономико-финансового обоснования проекта муниципального правового акта;

Рассмотрение и принятие проекта муниципального правового акта правотворческим органом;

Подписание и обнародование принятого муниципального правового акта;

Официальное опубликование и вступление в силу муниципального правового акта.

Подготовка проекта муниципального правового акта – начальная стадия муниципального правотворческого процесса, включающая в себя ряд составных элементов (этапов):

Обнаружение пробелов в правовой регламентации и выявление необходимости регулирования общественных отношений посредством принятия (издания) муниципального правового акта.

Определение возможности осуществления правового регулирования по соответствующим вопросам и выявление правовой основы принятия (издания) правового акта соответствующим правотворческим органом (органом местного самоуправления).

Установление предполагаемого предмета регулирования правового акта, исходя из закрепленной законодательными и иными правовыми актами нормотворческой компетенции органа местного самоуправления и поставленными целями и задачами будущего разрабатываемого правового акта.

Подготовка концепции проекта правового акта.

Раскрытие структуры проекта муниципального правового акта, выделение его структурных единиц и составных частей и определение их наименований.

Наполнение проекта правовым содержанием посредством включения в его текст правовых предписаний.

Комплексная доработка проекта муниципального правового акта с учетом установленного предмета и пределов регулирования, нормотворческой компетенции правотворческого органа, оптимизация наименования и структуры предполагаемого правового акта, исключения повторов и внутренних противоречий, выявления и устранения иных нарушений правил юридической техники и иных неточностей.

Внесение муниципальных правовых актов на рассмотрение правотворческого органа осуществляется специальным составом субъектов, наделенных таким правом в соответствии с законодательством, уставом и иными правовыми актами муниципального образования.

Федеральный законодатель установил перечень субъектов правотворческой инициативы, которые в обязательном порядке уставом муниципального образования должны наделяться правом внесения на рассмотрение правотворческих органов местного самоуправления проектов муниципальных правовых актов. Это депутаты, глава местной администрации, органы территориального общественного самоуправления.

Органы местного самоуправления вправе дополнить перечень субъектов правотворческой инициативы, закрепив в уставе муниципального образования дополнительный круг лиц и органов, наделенных правом внесения проектов муниципальных правовых актов на рассмотрение правотворческих органов.

Субъекту правотворческой инициативы или его представителю должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении внесенного им проекта органом или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта.

Экспертиза проектов муниципальных правовых актов может осуществляться научными учреждениями и учебными заведениями соответствующего профиля, экспертами или группами экспертов, создаваемыми из числа ученых и специалистов в зависимости от содержания рассматриваемых проектов.

В оценке проектов муниципальных правовых актов эксперты независимы и не связанны с позицией органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, по поручению которого проводится экспертиза.

Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования могут проводиться публичные слушания, депутатские слушания, общественные обсуждения.

Рассмотрение проекта муниципального правового акта может производиться в несколько этапов, предусматривающих утверждение концепции проекта, принятие проекта за основу (в первом чтении), рассмотрение поправок и принятие проекта с учетом одобренных поправок (в окончательном чтении).

Органы местного самоуправления при определении порядка рассмотрения и принятия муниципальных правовых актов вправе закрепить требования к порядку их оформления и устанавливать обязательные их реквизиты. В частности может предусматриваться, что муниципальные правовые акты должны содержать следующие реквизиты: герб муниципального образования; наименование формы муниципального правового акта; заголовок, обозначающий предмет регулирования муниципального правового акта; дату и место принятия муниципального правового акта; удостоверительная подпись соответствующего должностного лица, уполномоченного подписывать муниципальный правовой акт.

* 1. **Вступление в силу муниципальных правовых актов**

Под вступлением в силу правового акта принято понимать придания содержащихся в нем правовым предписаниям юридического свойства обязательности для исполнения и применения, признание включенных в него норм действующими и служащими основаниями для регулирования (возникновения, изменения, прекращения) общественных отношений.

Официальное опубликование (обнародование) правового акта означает доведение до всеобщего сведения информации о его принятии (издании) и предоставление возможности для ознакомления с его содержанием.

Федеральный законодатель установил, что порядок вступления в силу муниципальных правовых актов определяется уставом муниципального образования. Рассматриваемые положения корреспондируются с нормами ч. 1 ст. 44, предусматривающими обязательность включения в предмет уставного регулирования муниципалитетов вопросов регламентации порядка принятия (издания) , официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов.

Органы местного самоуправления в уставе муниципального образования вправе определить общие правила вступления в силу муниципальных правовых актов. Обычно в уставе муниципалитета указывается, что муниципальные правовые акты вступают в силу одновременно на всей территории муниципального образования по истечении определенного срока (например, десяти дней) после их официального опубликования (обнародования), если иной порядок не определен в самих правовых актах.

Особенности вступления в силу правовых актов о налогах и сборах, в том числе принимаемых органами местного самоуправления, определяются ст. 5 Налогового кодекса Российской Федерации.

Вступление в силу правовых актов в зависимости от непременного условия доведения их до всеобщего сведения является необходимым и неотъемлемым признаком правового демократического государства. Официальное оглашение нормативных актов имеет особое значение для презумпции их значения, поскольку обязательность оглашения порождает требование их знания и исполнения гражданами и должностными лицами.

Органы местного самоуправления в уставе муниципального образования вправе определить понятия «опубликование» и «обнародование» муниципальных правовых актов следующим образом.

Официальное опубликование муниципального правового акта – помещение его аутентичного (полностью совпадающего с официально принятым) текста в виде официальной публикации с указанием всех его реквизитов в специальных периодических изданиях, признанных органами местного самоуправления источниками официального опубликования муниципальных правовых актов.

Обнародование муниципального правового акта – удостоверение должностным лицом местного самоуправления посредством его подписания и доведения до всеобщего сведения информации о принятии муниципального правового акта и его содержании. Обнародование муниципальных правовых актов может производиться посредством как неофициального опубликования, так и иными способами и средствами информации и оповещения.

Федеральный законодатель детально не регламентировал требования к опубликованию (обнародованию) муниципальных правовых актов, установил только обязательность соблюдения одного условия – такой порядок должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан. Это означает, что принимаемые в муниципалитете правовые акты подлежат доведению до всеобщего сведения, информация об их издании и включенные в них правовые предписания должны быть доступны правоприменителям для ознакомления.

При принятии органами местного самоуправления решений о признании печатных изданий источниками официального опубликования (обнародования) необходимо учитывать следующие факторы:

1. периодичность выхода в свет печатного издания (его оптимальное соответствие потребностям в опубликовании муниципальных правовых актов, периодичности созыва заседаний представительного органа);
2. территория распространения печатного издания (она должна максимально охватывать всю территорию муниципального образования);
3. тираж печатного издания (должен соответствовать потребностям и быть достаточен для обеспечения доступности и предоставления гражданам возможности ознакомиться с правовыми актами, помещаемыми в издании);
4. способ распространения печатного издания (должен обеспечивать правоприменителям различные доступные формы получения возможности для ознакомления с публикуемыми материалами – посредством подписки на периодическое печатное издание, обязательность рассылки, бесплатного распространения и иные).

Опубликование муниципальных правовых актов является не только условием вступления их в силу, но и правовой гарантией для граждан и иных лиц на своевременное ознакомление с их содержанием.

**ГЛАВА 3 ПРИЧИНЫ ОТМЕНЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

Отмена правового акта - принятие уполномоченным органом или должностным лицом решения о признании соответствующего акта действующим и не подлежащим применению, влекущие прекращение действия содержащихся в нем предписаний. Приостановление действия правового акта означает временное прекращение юридического свойства обязательности для исполнения и применения включенных в него норм, их временное исключение из оснований для регулирования (возникновения, изменения, прекращения) общественных отношений.

Федеральный законодатель предусмотрел, что муниципальный правовой акт может быть отменен либо его действие может быть приостановлено ограниченным кругом субъектов:

1. самим правотворческим органом – органом или должностным лицом местного самоуправления, принявшим (издавшим) соответствующий муниципальный правовой акт;
2. судом;
3. уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации или субъектом Российской Федерации, если соответствующий муниципальный правовой акт принят (издан) в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий, переданных им федеральными или региональными законами.

Отмена муниципального правового акта или приостановление его действия принявшим его органом или должностным лицом местного самоуправления может производиться по разным причинам – ввиду утраты актуальности правового акта; в связи с прекращением обстоятельств и предпосылок, служивших основанием для соответствующего правового регулирования; обновлением законодательства и осуществлением новой регламентации; по иным обстоятельствам. Правотворческий орган может осуществлять отмену или приостановление действия принятого им акта как по собственной инициативе, так и в связи с признанием его судом не соответствующим законодательным актам.

Отмена правового акта является не только правом, но и в некоторых случаях выступает в качестве обязанности органа, его принявшего. В соответствии с положениями ч. 4 ст. 7 Федерального закона о местном самоуправлении муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты могут быть оспорены в судебном порядке. Гражданско – процессуальным законодательством определяется порядок рассмотрения судами дел о признании недействующими нормативных правовых актов и об оспаривании иных решений органов и должностных лиц местного самоуправления (гл. 24 и 25 Гражданско – процессуального кодекса Российской Федерации).

Уполномоченные органы государственной власти вправе отменять или приостанавливать действие лишь определенной категории муниципальных правовых актов – только тех из них, которые касаются вопросов осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (гл. 4 Федерального закона о местном самоуправлении).

Определение таких уполномоченных органов государственной власти может производиться как непосредственно в самих федеральных или региональных законах, предусматривающих наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями (ч. 6 ст. 19 Федерального закона о местном самоуправлении), так и иными федеральными или региональными актами.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В процессе реформирования местного самоуправления сформированы и приступили к выполнению своих полномочий выборные органы местного самоуправления. Именно на них возложено Федеральным законодательством важная, сложная чрезвычайно ответственная задача – сформировать собственную систему муниципальных правовых актов.

Муниципальные образования принимая муниципальные правовые акты осуществляют собственное право регулирования и применения правовых актов.

Муниципальные правовые акты являются подзаконными актами. Понятие «подзаконные акты» означает, что они, во – первых, основываются на законе, во – вторых, не противоречат закону.

В своей совокупности муниципальные правовые акты образуют систему муниципальных правовых актов муниципального образования, характеризующуюся как единство и органическая целостность, внутренняя дифференцированность и иерархическое постарение.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, 131 – ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», Уставом субъекта Российской Федерации, Уставом муниципального образования, муниципальное образование может определять свой общий порядок подготовки муниципальный порядок подготовки правовых актов, их применение, вступление в силу, действие, толкования, учета и систематизации.

В данной курсовой работе дана оценка правовых актов, закрепленных в 131 – ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Муниципальные правовые акты. Институт законодательства и правовой информации Иркутской области. Школа муниципального права. /А.Е. Штурнев, М.В. Штурнева / - Иркутск 2007 г.
2. Муниципальное правотворчество. Институт законодательства и правовой информации Иркутской области. Школа муниципального права. /А.Е. Штурнев, М.В. Штурнева / - Иркутск 2008 г.