

УДК 342.51

**Проблемные вопросы юридической ответственности депутатов местного представительного органа при отсутствии их вины**

**Соловьев Сергей Геннадьевич**  
заведующий кафедрой  
«Социально-гуманитарные и правовые дисциплины»,  
профессор кафедры «Теория государства и права, конституционное и  
административное право»  
ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет)  
доктор юридических наук, профессор,  
председатель Общественной палаты Миасского городского округа  
454080, г. Челябинск, просп. Ленина, 76  
E-mail: solovevsg@susu.ru,  
контактный телефон – 8 (3513) 55-33-20

*Статья посвящена осмыслению содержания муниципально-правовой конструкции, предполагающей юридическую ответственность депутатов местного представительного органа без установления их вины. Рассмотрены ключевые теоретические и практические проблемы, связанные с содержательными и процедурными аспектами существующего механизма «объективного вменения» в отношении муниципальных депутатов вследствие непринятия местным представительным органом мер по исполнению решения суда, а также непроведения им в течение трех месяцев подряд правомочного заседания. Предложен комплекс правовых мер, направленных на совершенствование содержания анализируемой правовой конструкции.*

*Статья выполнена при поддержке Правительства РФ (Постановление №211 от 16.03.2013 г.), соглашение №02.A03.21.0011.*

**Ключевые слова:** *ответственность муниципальных депутатов, юридическая ответственность без вины, объективное вменение.*

**Problematic issues of legal responsibility of deputies of the local representative body in the absence of their guilt**

**Sergey G. Solovev,**  
Head of the Department  
of Social and Humanitarian and Legal disciplines,  
Professor of the Department  
of Theory of State and Law, Constitutional and Administrative Law  
South-Ural State University (SUSU)  
(National Research University),  
Doctor of Juridical Science, Professor,  
Chairman of the Public Chamber in Miass

*The article is devoted to the understanding of the content of the municipal legal structure, assuming legal responsibility of deputies of the local representative body without establishing their guilt. The key theoretical and practical problems associated with the substantive and procedural aspects of the existing mechanism of "objective imputation" in relation to municipal deputies due to the failure of the local representative body measures to implement the court's decision, as well as the failure of them for three months in a row competent meeting. A set of legal measures aimed at improving the content of the analyzed legal structure is proposed.*

*The paper was written with the support of the Government of the Russian Federation (Decree No. 211 dated 16.03.2013 g), agreement No. 02.A03.21.0011.*

*Keywords: responsibility of municipal deputies, legal liability without fault, objective imputation.*

*Наличие вины – общий и общепризнанный принцип  
юридической ответственности во всех отраслях права...  
Извлечение из Постановления  
Конституционного Суда Российской Федерации  
от 25 января 2001 г. № 1-П*

Несмотря на то обстоятельство, что принцип наличия вины правонарушителя при возложении на него юридической ответственности за совершенное правонарушение не получил до настоящего времени легального конституционного закрепления, в соответствии с основополагающими началами российской правовой системы принцип вины при привлечении к юридической ответственности однозначно презюмируется, как в правовой теории<sup>1</sup>, так и правоприменительной деятельности публичных органов. Как

---

<sup>1</sup> Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов на Дону, 2007. С.17; Иванов А.А. Цели юридической ответственности, ее функции и принципы // Государство и право. 2003. N 6. С. 68; Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. Москва, 2011. С. 152. С. 33; Лучин В.О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. N 1. С. 12; Малько А.В., Маркунин Р.С. Ответственность и наказание депутатов в современной России // Современное право. 2013. N 2. С. 42; Плетенев Д.А., Стаханова Е.Ю. Вина как субъективное основание конституционно-правовой ответственности //

отмечает Конституционный Суд РФ, наличие вины - общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. закреплено непосредственно<sup>2</sup>.

Таким образом, случаи «безвиновной» ответственности, все же допускаемые Конституционным Судом РФ, должны быть сведены к минимуму. Исходя из данного посыла (как применительно к муниципально-правовой теории, так и в отношении практики осуществления местного самоуправления) несомненный интерес представляет вопрос о целесообразности и обоснованности существования правовой конструкции, предполагающей коллективную ответственность депутатов местного представительного органа с возможностью возложения на часть из них юридической ответственности при отсутствии их вины<sup>3</sup> в случае роспуска местного представительного органа, осуществляемого на основании ст. 73 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Рассмотрение обозначенного вопроса приобретает в настоящее время особую актуальность в связи с тем, что в условиях современной технологической революции (которая происходит в том числе и в социальной сфере<sup>4</sup>) российское законодательство объективно необходимо настраивать на

---

Основы экономики, управления и права. 2013. N 4(10). С. 117; Уваров А.А. Конституционные правонарушения: вопросы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2018. N 8. С. 7.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 25.01.2001 N 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ". № 3. 2001.

<sup>3</sup> Возможность существования подобных казусов прямо предусмотрена ч. 4 ст. 73 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ.

<sup>4</sup> Methodologies of Legal Research / Ed. by M.V. Hoescke. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2011. С. 219.

новые реалии, предполагающие осуществление процесса вытеснения примитивных алгоритмов юридической ответственности инновационными, обеспечивающими более высокое качество механизмов ответственности соответствующих публичных органов и должностных лиц.

### **Методология исследования**

Исходя из анализа проработанности теоретической основы и опыта практического применения правовой конструкции, предполагающей юридическую ответственность муниципальных депутатов при роспуске местного представительного органа без установления их вины, в рамках настоящего исследования предпринята попытка (при помощи диалектического, логического, исторического, формально-юридического методов научного познания с применением эталонного, ценностного, системного и функционального подходов) проанализировать ее основные проблемные правовые аспекты.

Основываясь на выявленных проблемных вопросах, а также потребностях муниципальной практики, предполагается предложить перспективные направления совершенствования анализируемой правовой конструкции, направленные на увеличение проработанности юридических аспектов ее содержания.

### **Юридическая ответственность депутатов местного представительного органа при отсутствии их вины: проблемы теории и практики**

В соответствии со ст. 73 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ представительный орган муниципального образования может быть распущен в следующих случаях:

- 1) если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в

течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт;

2) если соответствующим судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания;

3) если соответствующим судом установлено, что вновь избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания.

Во всех перечисленных основаниях для роспуска представительного органа муниципального образования предполагается коллективная вина всего депутатского корпуса. При этом, в ч.4 ст. 73 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ содержится упоминание о том, что депутаты представительного органа муниципального образования вправе в течение 10 дней со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования обратиться в суд *с заявлением для установления факта отсутствия их вины* за непроведение представительным органом муниципального образования правомочного заседания в течение трех месяцев подряд.

Следует отметить, что предложенная законодателем конструкция доказывания депутатами факта отсутствия вины в судебном порядке отличается существенной новизной, как в теоретическом, так и в практическом плане, что закономерно обуславливает постановку ряда вопросов:

1) По каким критериям определять количество заседаний предельно допустимое для пропуска депутатами местного представительного органа?

2) Какими критериями руководствоваться при определении уважительности пропуска заседаний местного представительного органа депутатами, работающими на неосвобожденной основе?

3) В силу каких причин анализируемая конструкция не распространяется на депутатов вновь избранного представительного органа, распущенного на основании п. 2.2 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ?

4) Обоснованной ли является привязка установленной санкции для депутатов, виновных в роспуске соответствующего представительного органа, к выборам, назначенным в связи с указанными обстоятельствами, а не к определенному сроку (новые выборы могут не состояться либо представительный орган может быть вновь достаточно быстро распущен)?

5) Есть ли смысл нормативно привязывать вину депутатов к формальному непроведению правомочного заседания в течение трех месяцев подряд, без учета факта нерешения ими соответствующих вопросов местного значения в течение указанного срока (при желании муниципальные депутаты могут формально провести одно заседание в течение трех месяцев, законно избежав соответствующих санкций)?

Помимо указанных проблем, закономерное опасение вызывает и то обстоятельство, что анализируемая правовая конструкция, закрепляющая возможность установления факта отсутствия вины муниципальных депутатов, нормативно фиксирует положение, когда при установлении вины депутатов местного уровня по указанным основаниям фактически закрепляется презумпция их виновности, вытекающая из презумпции вины соответствующего муниципального представительного органа.

При этом, в отношении муниципального представительного органа в данном случае налицо использование принципа «объективного вменения» предполагающего, что представительный орган муниципального образования признается виновным в совершении правонарушений, предусмотренных ст. 73 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых указанным нормативным актом предусмотрена

юридическая ответственность<sup>5</sup>, но данным органом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Вероятно, основной причиной распространения объективного подхода к установлению вины в публично-правовой сфере является недостаточная проработанность этого вопроса на законодательном уровне. В связи с этим, для правоприменителей в качестве ориентира выступают правовые позиции Конституционного Суда РФ, выраженные в Постановлении от 25 января 2001 г. N 1-П и в Постановлении от 27 апреля 2001 г. N 7-П, которые задают направление судам при рассмотрении публично-правовых споров, выраженное в руководстве объективными критериями при установлении вины лица, привлекаемого к мерам публично-правовой ответственности. При этом, показательным правоприменительным документов в этом вопросе может являться Определение Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 6 марта 2000 г. N КАС00-97, в котором Суд указал, что согласно общему правилу какая-либо ответственность может возникать при наличии вины лица, не исполнившего обязанность либо исполнившего ее ненадлежащим образом (отступление от этого правила допускается лишь в случаях, специально установленных законом)<sup>6</sup>.

Однако, если с целесообразностью применения принципа «объективного вменения» в отношении всего представительного органа муниципального образования можно согласиться, то автоматическое применение данного принципа в отношении конкретного местного депутата вызывает большие сомнения.

Во-первых, в случае, когда представительный орган муниципального образования распускается в соответствии с ч. 1 ст. 73 Федерального закона

---

<sup>5</sup> При этом, данную ответственность следует отнести к государственно-правовой, а не муниципально-правовой, так как она наступает не перед населением, а перед государством в лице соответствующих органов.

<sup>6</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. N 7. С. 2 - 5.

от 06.10.2003 N 131-ФЗ за принятие незаконного правового акта и неисполнение соответствующего решения суда, в его составе могут быть депутаты, которые голосовали против принятия незаконного правового акта и исполнение соответствующего решения суда. Указанные действия депутатов являются абсолютно правомерными, однако, на них неблагоприятные меры юридической ответственности (предполагающие прекращение их полномочий), налагаются, несмотря на отсутствие их вины.

Во-вторых, в случае роспуска представительного органа муниципального образования в соответствии с ч. 2.1 и ч. 2.2 ст. 73 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ за непроведение в течение трех месяцев подряд правомочного заседания, на практике нередко возникает ситуация, когда часть депутатов намеренно провоцирует роспуск, не посещая заседания, а другая добросовестно исполняет свои депутатские обязанности. Однако, для них предусмотрена одинаковая юридическая ответственность, налагаемая, в одном случае, за умышленное деяние виновных депутатов, а в другом случае, без наличия вины соответствующих депутатов.

В-третьих, в теоретическом плане смешение виновной и безвиновной ответственности депутатов в составах правонарушений, предусмотренных ст. 73 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ, явно свидетельствует о непроработанности содержания субъективной стороны составов указанных муниципальных правонарушений.

В-четвертых, весьма спорным представляется применение коллективной ответственности муниципальных депутатов и распространение принципа «объективного вменения» в отношении всего представительного органа муниципального образования, когда в рамках существующих муниципально-правовых процедур не представляет сложности выявить факт неправомерного поведения конкретного депутата и учесть вину каждого депутата.

В случае, если представительным органом муниципального образования принят незаконный нормативный правовой акт, а представительный орган



муниципального образования не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, возможно проведение поименного голосования в целях фиксации позиции каждого депутата по данному вопросу. При непроведении в течение трех месяцев подряд правомочного заседания представительным органом, избранным в правомочном составе, установление факта отсутствия конкретного депутата на соответствующих заседаниях вообще не представляет каких-либо проблем, так как фиксируется в явочных листах.

Помимо вышеуказанных причин, ставящих по сомнению проработанность анализируемой правовой конструкции, предполагающей коллективную ответственность депутатов местного представительного органа и возможность возложения на часть их них юридической ответственности без наличия вины при роспуске местного представительного органа в соответствии со ст. 73 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", сомнения вызывает и сама процедура роспуска, осуществляемая без учета мнения населения по такому резонансному общественно-значимому вопросу. Помимо этого, спорным представляется отсутствие в данной конструкции процедуры вынесения предупреждения компетентного органа о возможном роспуске местного представительного органа, а также необходимость издания закона субъекта Российской Федерации о роспуске местного представительного органа при наличии решения соответствующего суда о его противоправном поведении, в котором логично было бы сразу принять решение о прекращении полномочий данного состава депутатов.

Все вышеизложенное позволяет констатировать наличие тревожной тенденции, связанной с внедрением конструкции «безвиновной ответственности» в отношении таких ключевых субъектов местного самоуправления, как избранные представители местного населения.

Указанный вывод также подтверждает факт применения элементов данной конструкции при безальтернативном досрочном прекращении

депутатских полномочий муниципальных депутатов за недостоверные или неполные декларации о доходах, расходах и имуществе, в качестве которых расцениваются мелкие описки, неточности<sup>7</sup>. Помимо этого, следует помнить о существовании практики распространения положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» на муниципальных депутатов в части возможности обращения в доход Российской Федерации имущества, которое было приобретено депутатом представительного органа муниципального образования до замещения им этой публичной должности<sup>8</sup>.

**Комплекс правовых мер, направленных на совершенствование  
механизма юридической ответственности депутатов местного  
представительного органа**

В связи с тем, что подлинно научный анализ проблемных вопросов, связанных с «безвиновной» ответственностью депутатов местного представительного органа, предполагает не только их обозначение, но выдвижение соответствующих предложений по их устранению, в данном исследовании сформулирован ряд предложения по совершенствованию действующего муниципального законодательства, которые предлагаются к осмыслению.

1. В целях совершенствования механизма ответственности депутатов местного представительного органа за принятие незаконного правового акта и неисполнение соответствующего решения суда

---

<sup>7</sup> Государственная Дума РФ. Поправки в правила наказания муниципальных депутатов за недостоверные декларации прошли первое чтение // <https://www.asdg.ru/news/368094/> (дата обращения: 17.05.2019).

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.2019 № 1-П // Собрание законодательства РФ. 21.01.2019 № 3. Ст. 278.

предлагается в Федеральном законе от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закрепить нормы, предполагающие:

- 1) закрепление процедуры вынесения предупреждения от компетентного государственного органа о возможности роспуска местного представительного органа за вышеуказанное деяние;
- 2) закрепление процедуры, предполагающей обязательное публичное обсуждение указанного предупреждения с общественностью муниципального образования;
- 3) установление обязательности проведения поименного голосования депутатов по вопросу принятия мер по исполнению решения суда, принятого в связи с изданием местным представительным органом незаконного правового акта;
- 4) закрепление правового механизма прекращения полномочий депутатов местного представительного органа, не проголосовавших за решение, предполагающее исполнение решения суда, установившего факт принятия местным представительным органом незаконного правового акта.

2. В целях совершенствования механизма ответственности депутатов местного представительного органа за непроведение в течение трех месяцев подряд правомочного заседания предлагается внести в Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" нормы, устанавливающие:

- 1) закрепление процедуры вынесения предупреждения от компетентного государственного органа о возможности роспуска местного представительного органа за вышеуказанное деяние;
- 2) закрепление процедуры, предполагающей обязательное публичное обсуждение указанного предупреждения с общественностью муниципального образования;
- 3) закрепление правового механизма прекращения полномочий депутатов местного представительного органа, виновных в непроведении в течение

трех месяцев подряд правомочного заседания представительным органом, избранным (и вновь избранным) в правомочном составе, или нерешении им соответствующих вопросов местного значения в течение указанного срока.

4) введение санкций компенсационно - финансового характера в отношении депутатов, злонамеренно провоцировавших роспуск местного представительного органа, повлекший дополнительные расходы для бюджета муниципалитета в связи с организацией новых выборов.

3. Закрепить в Федеральном законе от 03.02.2015 N 8-ФЗ "О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" привязку установленной санкции, связанной с запретом выдвижения на выборах, для виновных депутатов не к выборам, назначенным в связи с вышеуказанными обстоятельствами, а к определенному сроку (3-5 лет).

4. Внести в ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" изменения, предполагающие введение альтернативных санкций досрочному прекращению депутатских полномочий муниципальных депутатов за предоставление недостоверных или неполных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в виде предупреждения и освобождения от занимаемой должности в представительном органе (без лишения статуса депутата).

В заключение проведенного исследования хотелось указать на тот факт, что сформулированные в статье выводы и предложения лишь контурно обозначают существующую проблему «безвиновной» ответственности депутатов местного представительного органа. Очевидно, данная проблема является производной от содержания общетеоретических положений, как общемировой<sup>9</sup>, так и Российской системы права<sup>10</sup>, допускающих институт

---

<sup>9</sup> Hoebel E.A. The Law of Primitive Man. A Study in Comparative Legal Dynamics. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1954. С. 232.

«объективного вменения». В связи с этим, полностью решить ее, оставаясь исключительно в рамках муниципально-правовых отношений, вряд ли возможно. Однако, немало негативных аспектов данной проблемы вполне реально устранить достаточно быстро и безболезненно в рамках существующего ассортимента муниципально-правовых средств и конструкций, решению этой задачи и посвящена данное исследование.

### *Список литературы*

1. Methodologies of Legal Research / Ed. by M.V. Hoefke. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2011. 310 p.
2. Hoebel E.A. The Law of Primitive Man. A Study in Comparative Legal Dynamics. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1954. 368 p.
3. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов на Дону, 2007. 28 с.
4. Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: Дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2005. 348 с.
5. Государственная Дума РФ. Поправки в правила наказания муниципальных депутатов за недостоверные декларации прошли первое чтение // <https://www.asdg.ru/news/368094/> (дата обращения: 17.05.2019).
6. Иванов А.А. Цели юридической ответственности, ее функции и принципы // Государство и право. 2003. № 6.
7. Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. Москва, 2011. 472 с.

---

<sup>10</sup> Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2005. С. 158; Соловьев С.Г. Состав муниципального правонарушения: проблемы теории и практики // Государство и право. 2015. №3. С. 57.

8. Лучин В.О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1.
9. Малько А.В., Маркунин Р.С. Ответственность и наказание депутатов в современной России // Современное право. 2013. № 2.
10. Плетенев Д.А., Стаханова Е.Ю. Вина как субъективное основание конституционно-правовой ответственности // Основы экономики, управления и права. 2013. N 4(10).
11. Соловьев С.Г. Состав муниципального правонарушения: проблемы теории и практики // Государство и право. 2015. №3. С. 51-60.
12. Уваров А.А. Конституционные правонарушения: вопросы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 8.

