

5. Санкт-Петербургская избирательная комиссия. URL: <http://st-petersburg.izbirkom.ru/WAY/959199/sx/art/971122/cp/1/br/958733.html> (дата обращения: 18.08.2015).

УДК 342

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА «РОССИЙСКАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ИНИЦИАТИВА»

<b>Шайхуллин Геннадий Сахиуллович</b>	кандидат исторических наук, председатель Избирательной комиссии Волгоградской области (400131, Россия, г. Волгоград, ул. Новороссийская, 15)
<b>Давыдова Марина Леонидовна</b>	доктор юридических наук, доцент Института права Волгоградского государственного университета (400062, Россия, г. Волгоград, пр-т Университетский, 100)
<b>Гончарова Анна Александровна</b>	магистрант Института права Волгоградского государственного университета (400062, Россия, г. Волгоград, пр-т Университетский, 100)

### Аннотация

*Статья подводит итоги двухлетней работы интернет-сайта «Российская общественная инициатива», созданного в соответствии с Указом Президента РФ от 4 марта 2013 г. Авторы анализируют порядок и механизм функционирования ресурса, статистические данные о его работе, содержание и историю принятия успешных инициатив. Особое внимание уделяется сравнению «Российской общественной инициативы» с аналогичным сайтом, действующим в США (We The People). Основным направлением совершенствования института общественных инициатив авторы считают преодоление формализма в способах оценки инициатив и реагирования на них, превращение их в открытый диалог с обществом.*

**Ключевые слова:** общественная инициатива, электронная демократия, петиция, Российская общественная инициатива.

Сайт Российской общественной инициативы (РОИ) был запущен во исполнение Указа Президента РФ от 4 марта 2013 г. [1]. В соответствии с ним, общественные инициативы – это предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» и отвечающие установленным правилам требованиям.

Юридическая природа рассматриваемого института не нашла пока однозначной

оценки в литературе. Так, Т.О. Примакова указывает на наличие двух позиций по данному вопросу:

1. РОИ – это существующий давно институт участия граждан в управлении делами государства, который претерпел изменения в результате использования интернет-ресурсов.

2. РОИ является самостоятельной формой участия граждан в управлении делами государства [2, 69 – 71].

Что касается первого подхода, связь РОИ с правом на участие граждан в управлении делами государства очевидна,

однако само это право имеет довольно сложную структуру, включающую право на непосредственное участие и право на участие через представителей, каждое из которых предполагает различные формы реализации [3, с. 22 – 23]. В структуре права на непосредственное участие граждан в управлении делами государства выдвигание инициативы на сайте РОИ рассматривается как право на участие в законотворческом процессе [3, с. 22] или как разновидность народной инициативы [4, с. 12 – 21]. Действительно, все черты народной инициативы, отличающие ее от иных форм участия граждан в управлении делами государства, таких как выборы, референдум, институт обращений граждан и т.д., применительно к РОИ сохраняют свою актуальность: народная инициатива может признаваться таковой лишь при условии, что собрано необходимое законодательно установленное число голосов в ее поддержку; носит консультативный характер; осуществляется по желанию граждан; носит иррегулярный характер участия; является непосредственной формой участия граждан в управлении делами государства.

К собственным признакам РОИ, позволяющим рассматривать ее в качестве самостоятельного механизма в рамках данной формы участия, относятся следующие:

1) общественная инициатива подается с использованием интернета, что обуславливает широкий круг участников и специфическое правовое регулирование;

2) результатом реализации общественной инициативы, в отличие, например, от правотворческой инициативы, не обязательно является принятие закона или другого правового акта – могут приниматься иные властные меры;

3) РОИ может реализовываться на трех уровнях осуществления власти – федеральном, региональном и местном.

Таким образом, наличие специфической формы технического воплощения обуславливает широкий охват участников и затрагиваемых проблем, особые требования к осуществлению инициативы, особые способы реагирования на нее и правовые последствия. Это позволяет выделять РОИ в ряду других способов уча-

ствия граждан в управлении делами государства в качестве самостоятельной формы осуществления народной инициативы.

Анализируя соотношение РОИ с другими формами участия в управлении государством, необходимо отметить и ее тесную связь с институтом общественного контроля, установленным Федеральным законом Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [5]. В соответствии с ч. 3 ст. 26 указанного Федерального закона, на основании результатов общественного контроля общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации вправе согласно законодательству Российской Федерации выдвинуть общественную инициативу.

С теоретической точки зрения РОИ может быть рассмотрена как правоотношение, включающее следующие элементы:

1. *Субъекты* осуществления общественной инициативы:

С одной стороны, это инициаторы – граждане, осуществляющие свое право на участие в управлении делами государства:

1) Лица, подающие инициативы, – граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, зарегистрированные в федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме».

2) Лица, зарегистрированные на сайте РОИ и имеющие право подавать голоса «за» и «против» предложения.

С другой стороны, субъектами правоотношения являются лица, обеспечивающие проверку и реализацию общественной инициативы:

1) Уполномоченная некоммерческая организация – Фонд развития информационной демократии и гражданского об-

щества «Фонд информационной демократии», который обеспечивает работу интернет-ресурса, а также осуществляет проведение предварительной экспертизы общественной инициативы, принимает решение о размещении общественной инициативы для голосования или об отказе в ее размещении.

2) Экспертная рабочая группа, которая проводит экспертизу и принимает решение о целесообразности разработки проекта соответствующего правового акта и (или) об иных мерах по реализации инициативы. По результатам экспертизы рабочая группа готовит экспертное заключение и решение, содержащее меры по реализации инициативы.

2. *Объектом* правоотношения по реализации общественных инициатив, подаваемых через Интернет-ресурс, выступает предложение гражданина Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленное с использованием интернет-ресурса и являющееся предметом голосования.

3. Содержание правоотношения составляют права и обязанности субъектов, получившие юридическое закрепление. Из содержания Правил рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», вытекают следующие права *граждан*:

1) направлять предложения с использованием специализированного ресурса;

2) осуществлять голосование за или против выдвинутого предложения;

3) получать информацию как о работе специализированного ресурса, так и о судьбе выдвинутых инициатив (принцип открытости Российской общественной инициативы [6]) и т.д.

При этом обязанностью граждан является соблюдение законных ограничений при выдвижении инициатив (отсутствие нецензурных либо оскорбительных выражений, угроз жизни или здоровью

граждан, призывов к осуществлению экстремистской деятельности и т.д.) и требований по их оформлению (указание уровня инициативы и т.д.).

*Уполномоченная некоммерческая организация* имеет право:

1) по итогам экспертизы принять решение о размещении общественной инициативы на интернет-ресурсе (в разделе для голосования) или об отказе в ее размещении;

2) для реализации своих функций запрашивать и получать сведения, необходимые материалы от федеральных и региональных государственных органов и органов местного самоуправления.

Обязанности уполномоченной некоммерческой организации:

1) проводить предварительную экспертизу общественной инициативы;

2) обеспечить возможность свободного использования гражданами Интернет-ресурса для ознакомления с размещаемыми на нем общественными инициативами, итогами голосования, принятыми решениями, а также для получения информации о ходе и результатах реализации общественной инициативы;

3) обеспечить возможность голосования, обработку голосов, поданных путем дистанционного электронного голосования, и достоверность результатов.

*Экспертная рабочая группа* в качестве субъекта данного правоотношения обладает следующими полномочиями:

1) проводит экспертизу общественных инициатив;

2) принимает решение о целесообразности разработки проекта соответствующего правового акта и (или) об иных мерах по реализации инициативы.

Данное правоотношение носит сложный характер, поэтому его можно разбить на ряд более конкретных правоотношений: отношения между Фондом информационной демократии и гражданином по поводу подачи инициативы; правоотношения, связанные с образованием экспертной группы (данная функция на федеральном уровне возложена на Правительство РФ); отношения между

Фондом и экспертной рабочей группой и т.д.

В настоящее время в связи с реализацией РОИ возникает ряд практических проблем. Одна из них обусловлена скептическим отношением части российского общества к идее подачи и осуществления инициатив. За время функционирования РОИ неоднократно высказывались мнения о наличии фактов накрутки голосов. Еще одним фактором, снижающим потенциальную активность участия граждан, наряду с недоверием к работе РОИ, является неясность правовых последствий подачи инициатив. Исходя из данных, представленных на сайте РОИ, всего за полтора года было подано 4965 инициатив, из которых 1598 в настоящее время находятся на голосовании. Для того чтобы попасть на рассмотрение в экспертную группу федерального уровня, инициатива должна собрать в свою поддержку 100 тысяч голосов. На данный момент по 100 тысяч голосов получили 6 инициатив, ни одна из которых не была воплощена в жизнь. При этом часть из них была прямо отклонена (как инициатива № 77Ф9376 «Об уголовной ответственности за незаконное обогащение чиновников и иных лиц, обязанных представлять сведения о своих доходах и расходах», реализацию которой экспертная рабочая группа в феврале 2015 г. признала нецелесообразной), другие не повлекли конкретных действий, кроме рекомендации Общественной палате провести обсуждение проблемы (по инициативе № 77Ф636 «Отмена приоритетного проезда всех автомобилей, кроме автомобилей оперативных служб»).

Стоит подчеркнуть, что сам по себе факт отклонения общественной инициативы не нарушает принципов демократии. На сайте президента США в разделе We The People [7], являющемся прототипом РОИ, есть, например, петиция «Депортировать Джастина Бибера и аннулировать его грин-карту», набравшая 273 968 голосов людей, недовольных тем, как творчество этого исполнителя представляет американскую поп-культуру в мире и как оно влияет на молодое поколение.

Вполне логично, что на нее был дан вежливый и подробный ответ, разъясняющий принципы американской иммиграционной системы и планы президентской администрации по ее реформированию и никак не затрагивающий личность и творчество Джастина Бибера.

В то же время анализ успешных инициатив свидетельствует о том, что механизм работы РОИ до конца не продуман. На сегодняшний день 8 инициатив реализованы. При этом обращает на себя внимание тот факт, что ни одна из них не набрала, а многие и не приблизились к необходимому количеству голосов на сайте.

Факт реализации подобных инициатив, с одной стороны, свидетельствует о готовности государства воплотить в жизнь рациональную идею, не дожидаясь соблюдения формальных показателей. С другой стороны, соотношение между реализованными и отклоненными инициативами и количеством голосов, поданных в их поддержку, создает впечатление, что сама по себе поддержка не имеет особого значения. Еще ярче на это указывает баланс между голосами за и против рассматриваемых инициатив (на аналогичном американском сайте возможность голосовать против петиции, кстати, отсутствует, что обеспечивает в этой части большую показательность и информативность данных на сайте РОИ). У всех инициатив, набравших требуемые 100 тысяч голосов, доля отрицательного голосования не превышает одного процента, что подтверждает популярность соответствующих идей в обществе:

1) Запрет чиновникам и сотрудникам компаний с государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1,5 миллиона рублей – **0,28 %** (100 807 «за», 279 «против»).

2) Мой дом – моя крепость! – **0,55 %** (100 458 «за», 552 «против»).

3) Инициатива против введения дополнительных налогов на покупки в иностранных интернет-магазинах, а также против снижения таможенного лимита в 1000 евро на покупки товаров для

личных нужд – **0,98 %** (100 251 «за», 978 «против»).

4) Отмена права приоритетного проезда всех автомобилей, кроме автомобилей оперативных служб, – **0,33 %** (100 108 «за», 327 «против»).

5) Об уголовной ответственности за незаконное обогащение чиновников и иных лиц, обязанных представлять сведения о своих доходах и расходах – **0,12 %** (100 092 «за», 123 «против»).

б) Отменить закон о произвольных блокировках интернет-ресурсов от 02.07.2013 № 187-ФЗ (закон против Интернета) – **0,35 %** (100 057 «за», 346 «против»).

У инициатив, получивших государственную поддержку, соотношение голосов не столь однозначное и колеблется от незначительного (хотя меньше 1% отрицательных голосов набрала лишь одна инициатива) до откровенно комичного:

1) Запретить увеличение звука при рекламе на телевидении – **0,86 %** (10 684 «за», 92 «против»).

2) Постановка транспортного средства на учет в ГИБДД, снятие с учета, выдача госномеров и другие регистрационные действия должны производиться в течение 1 часа – **1,2 %** (498 «за», 6 «против»).

3) Сохранять номер мобильного телефона при переходе от одного оператора связи к другому – **3,5 %** (21 446 «за», 747 «против»).

4) Вернуть минимально допустимый уровень содержания алкоголя в крови водителя – **4,5 %** (77 551 «за», 3 488 «против»).

5) Разрешить изготавливать дубликаты государственных регистрационных знаков в случаях утери или кражи – **7,96 %** (402 «за», 32 «против»).

б) Перечислять зарплату в банк, выданный сотрудником, а не работодателем – **8,1 %** (1 246 «за», 101 «против»).

7) Введение в национальный календарь профилактических прививок вакци-

нации против пневмококковой инфекции – **98,2 %** (55 «за», 54 «против»).

8) Изменить надпись на фасаде Ледового Дворца имени Капустина Сергея Алексеевича (город Ухта) с «Ледовый Дворец» на надпись: «Ледовый Дворец имени Сергея Алексеевича Капустина» – **150 %** (2 «за», 3 «против»).

Разумеется, чем меньше общее число проголосовавших, тем рассматриваемое соотношение ближе к статистической погрешности. Однако есть ли вообще в таком случае основания говорить о реализации общественной инициативы? Вполне можно представить себе ситуацию, при которой любое, даже непопулярное государственное решение может быть зарегистрировано на сайте РОИ и затем, независимо от количества набранных голосов, представлено как принятое в рамках реализации общественной инициативы. В итоге получается не столько манипулирование общественным мнением (оно имело бы место при накрутке голосов или искусственной организации поддержки той или иной инициативы), сколько игнорирование этого мнения (когда поддержки даже искусственной вовсе не требуется для реализации инициативы, а действительно популярные идеи не имеют шанса на реализацию). Естественно, что такое положение негативно сказывается на уровне общественного энтузиазма в отношении РОИ.

Еще одной проблемой является вопрос об одновременном голосовании по нескольким аналогичным инициативам. Наличие дублирующих друг друга или близких по содержанию инициатив приводит к распылению голосов и затрудняет оценку реальной поддержки тех или иных идей. Вероятно, проблему могла бы решить система ссылок на похожие инициативы, которая уже существует на платформах, предназначенных для организации общественных кампаний, например, Change.org [8]. На сайте We The People в процессе создания новой петиции система автоматически определяет аналогичные и предлагает подписать одну из них вместо создания своей. При этом, не-

смотря на рекомендацию присоединяться к уже существующим петициям, наличие нескольких аналогичных обращений не является препятствием к тому, чтобы все голоса были учтены. Так, сразу три петиции, посвященные легализации марихуаны, набрали соответственно 46, 83 и 44 тысячи голосов. Ответ, содержащий позицию президента США по этому вопросу, был одновременно адресован сторонникам всех трех этих петиций. А обращение Б. Обамы, посвященное ограничению вооруженного насилия, размещено на сайте как ответ сразу на 33 петиции [9].

Интересным аспектом работы РОИ является распределение инициатив по уровням. В настоящее время на голосовании находится 1526 инициатив федерального уровня, 58 инициатив — регионального и 14 муниципальных. Следует ли из этого, что на местном уровне отсутствуют проблемы, решение которых может инициировать гражданское общество? Естественно, нет. В какой-то мере незначительное количество муниципальных инициатив на сайте РОИ можно объяснить тем, что на местном уровне уже существуют аналогичные механизмы (например на порталах государственных и муниципальных услуг или официальных сайтах органов власти). Хотя вряд ли масштаб действия подобных механизмов достаточно велик. Скорее всего, причина заключается в том, что РОИ не воспринимается пока в качестве действенного инструмента решения общественных проблем, а больше как способ донести свою позицию до верховной власти, способ политического высказывания.

Именно таким образом, как политический диалог с обществом, воспринимается программа We The People в США. Поэтому круг субъектов здесь гораздо шире (отсутствуют ограничения по гражданству, установлен возрастной ценз 13 лет), тематика петиций не ограничивается внутригосударственными вопросами, а ответы на петиции носят лично-авторский характер (исходят не от абстрактной комиссии, а от конкретных представителей президентской администрации или от самого президента). Фак-

тически это средство общения с людьми, площадка для разъяснения позиции президента по наиболее волнующим обществу вопросам.

Российская практика пошла по другому пути, стараясь установить четкие юридические процедуры, связать функционирование РОИ с конкретными правовыми последствиями. Наряду с достоинствами, у такого подхода есть и свои недостатки. В первую очередь это избыточный формализм. Нужно признать, что попытки его преодоления существуют. Так, по истечении года с момента начала работы РОИ было принято решение о передаче предложений граждан, которые за год обсуждения на интернет-сайте не собрали необходимые для направления в Правительство РФ 100 тысяч голосов, в экспертный совет при Правительстве для последующего рассмотрения [10].

Следует признать, что РОИ вызывает определенный общественный резонанс, что не может не вселять оптимизм. Косвенным показателем интереса со стороны общества является большое количество инициатив, связанных с совершенствованием самой системы РОИ и расширением сферы ее применения. На данный момент таких инициатив 30, и многие содержащиеся в них предложения вполне могли бы привести к повышению качества работы и достижимости целей РОИ. К примеру, предлагается обязательная публикация в СМИ инициатив, набравших 10 тысяч голосов (№ 77Ф5003 и 47Ф11532), реклама РОИ на федеральных каналах (№ 47Ф10425), размещение на сайте РОИ письменных ответов представителей власти (№ 65Ф6181), снижение количества подписей до 25 000 (№ 58Ф1030), добавление возможности комментировать инициативы (№ 77Ф2803), размещение ссылки на РОИ на официальных сайтах государственных и муниципальных органов (№ 65Ф13956) и т.д. Совершенствование РОИ должно, как нам представляется, происходить с учетом того, как видит себе эту форму взаимодействия с государством само общество.

Два года функционирования РОИ позволяют сделать некоторые выводы. Созданный правовой институт по природе своей способен выполнять следующие задачи:

- 1) реализацию права граждан на участие в управлении делами государства;
- 2) развитие в Российской Федерации гражданского общества;
- 3) совершенствование законодательства;
- 4) привлечение внимания общества и государства к проблемам в сфере социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления;
- 5) развитие кооперационных связей общества и власти.
- б) легитимацию нормотворческих идей.

К сожалению, не все из них на сегодняшний день реализуются в достаточной мере. Более того, не всегда понятно, какие из этих целей само государство считает приоритетными. Формально на первый план выводятся реализация права на участие в управлении делами государства и совершенствование законодательства, но их воплощение сталкивается со множеством объективных и субъективных препятствий, из-за чего иногда складывается впечатление простой имитации демократии. Фактически гораздо более реализуемой оказывается цель легитимации решений государственной власти. Вероятно, в этой цели нет ничего плохого, если не маскировать ее под другие благие пожелания, а открыто выходить на диалог с обществом.

Успех механизмов, подобных РОИ, как раз и заключается в возможности свободного контакта общества с властью, в готовности власти поднимать проблемы, на решение которых есть общественный запрос. И подбирать такие формы реагирования и аргументы, которые, если не удовлетворят всех, то сделают позицию власти более открытой и ясной, покажут ее готовность разговаривать с людьми.

## Литература

1. Указ Президента РФ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива” (вместе с “Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»)» от 4.03.2013 № 183 // Собрание законодательства РФ. 2013. 11 марта. № 10. Ст. 1019.
2. *Примакова Т.О.* Российская общественная инициатива: проблемы формирования и функционирования новой формы непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7.
3. *Зайцев М.С.* Конституционное право граждан РФ на участие в управлении делами государства: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук Саратов, 2015.
4. *Авакьян С.А.* Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1.
5. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 №212-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. 28 июля. № 30 (Часть I). Ст. 4213.
6. Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года (утв. Правительством РФ) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. We the People. Your Voice in Our Government. URL:

- <https://petitions.whitehouse.gov/> (дата обращения: 15.08.2015).
8. Глобальная платформа для ваших кампаний. URL: <https://www.change.org> (дата обращения: 16.08.2015).
9. We the People. Your Voice in Our Government...
10. У «просроченных» народных инициатив есть шанс стать законами. URL: <http://meta.kz/novosti/most/882744-u-prosrochennyh-narodnyh-iniciativ-est-shans-stat-zakonami.html> (дата обращения: 16.08.2015).

**Gennady Shaykhullin**, Candidate of historical sciences, Head of the Electoral Commission of the Volgograd Region (15, Novorossiyskaya st., Volgograd, 400131, Russian Federation).

**Marina Davydova**, Doctor of Law, Associate Professor of the of the Institute of law, the Volgograd state university (15, University st., Volgograd, 400062, Russian Federation).

**Anna Goncharova**, the master's students, the Volgograd state university (15, University st., Volgograd, 400062, Russian Federation).

## PROBLEMS AND PROSPECTS OF THE PROJECT “RUSSIAN PUBLIC INITIATIVE”

### *Abstract*

*The article summarizes two years work of the website “Russian public initiative”, which was established in accordance with the presidential decree of 04.03.2013. The authors analyze the procedure and mechanism of functioning of the Internet resource, statistics on its work, the content and history of the adoption of successful initiatives. Particular attention is paid to compare “Russian public initiative” and a similar website, which has been created in the USA (We The People). The authors believe that it is necessary to give up formalism in responding to initiatives and use them as an opportunity for an open dialogue with the society.*

**Keywords:** *public initiative, e-democracy, petition, Russian public initiative.*

### References

1. Ukaz Prezidenta RF «O rassmotrenii obschestvennyh iniciativ, napravlennyh grazhdanami Rossiyskoy Federacii s ispol'zovaniem internet-resursa “Rossiyskaya obschestvennaya iniciativa” (vmeste s “Pravilami rassmotreniya obschestvennyh iniciativ, napravlennyh grazhdanami Rossiyskoy Federacii s ispol'zovaniem internet-resursa «Rossiyskaya obschestvennaya iniciativa»)» ot 4.03.2013 № 183 // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2013. 11 marta. № 10. St. 1019.
2. Primakova T.O. Rossiyskaya obschestvennaya iniciativa: problemy formirovaniya i funkcionirovaniya novoy formy neposredstvennoy demokratii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2014. № 7.
3. Zaitsev M.S. Konstitucionnoe pravo grazhdan RF na uchastie v upravlenii delami gosudarstva: avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk Saratov, 2015.
4. Avakian S.A. Svoboda obschestvennogo mneniya i konstitucionno-pravovye garantii ee osuschestvleniya // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2013. № 1.
5. Federal'niy zakon «Ob osnovah obschestvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federacii» ot 21.07.2014 №212-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2014. 28 iyulya. №30 (Chast' I). St. 4213.
6. Konceptsiya formirovaniya mehanizma publichnogo predstavleniya predlozheniy grazhdan Rossiyskoy Federacii s ispol'zovaniem informacionno-telekommunikacionnoy seti «Internet» dlya rassmotreniya v Pravitel'stve Rossiyskoy Federacii predlozheniy, poluchivshih

- podderzhku ne menee 100 tys. grazhdan Rossiyskoy Federacii v techenie odnogo goda (utv. Pravitel'stvom RF) // Dostup iz sprav.-pravovoy sistemy «Konsul'tantPlus».
7. We the People. Your Voice in Our Government. URL: <https://petitions.whitehouse.gov/> (data obrascheniya: 15.08.2015).
  8. Global'naya platforma dlya vashih kampaniy. URL: <https://www.change.org> (data obrascheniya: 16.08.2015).
  9. We the People. Your Voice in Our Government...
  10. U «prosrochennyh» narodnyh iniciativ est' shans stat' zakonami. URL: <http://meta.kz/novosti/most/882744-u-prosrochennyh-narodnyh-iniciativ-est-shans-stat-zakonami.html> (data obrascheniya: 16.08.2015).

УДК 342.8

## ОТ ВЫБОРНОГО ГЛАВЫ АДМИНИСТРАЦИИ К «СИТИ-МЕНЕДЖЕРУ» – УТРАЧЕННАЯ ЛЕГИТИМНОСТЬ

*Акопов  
Леонид Владимирович*

доктор юридических наук, профессор кафедры административного и служебного права, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70)  
E-mail: [norin.gospravo@yandex.ru](mailto:norin.gospravo@yandex.ru)

### *Аннотация*

*В настоящей статье анализируется проблема потери легитимного характера должности главы администрации муниципального образования в связи с его назначением по контракту на примере г. Ростова-на-Дону.*

***Ключевые слова:** глава местной администрации, сити-менеджер, легитимность, местное самоуправление.*

Как известно, в российском законодательстве должность главы местной администрации, назначаемого по контракту (заключаемому по результатам конкурса на замещение этой должности на определяемый уставом срок) наряду с возможностью совмещения должностей главы местной администрации и главы муниципального образования была впервые предусмотрена федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 37). При этом если должность главы муниципального образования, ру-

ководящего местной администрацией, носит вполне представительный характер (как непосредственный = прямой в случае избрания его населением, так и опосредованный – в случае избрания его из числа депутатов представительного органа муниципального образования), то должность т.н. «сити-менеджера» (главы администрации, назначаемого по контракту по результатам конкурсного отбора) никаким представительным характером не обладает и тем самым утрачивает в решающем смысле этого слова легитимность в системе местного самоуправления, практикуемого в качестве самостоя-