

- 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-

тельного и под свою ответственность решения населением муниципального образования вопросов местного значения.

При этом глава муниципального образования, возглавляющий одновременно местную администрацию, подконтролен и подотчётен населению и представительному органу муниципального образования и обязан ежегодно отчитываться перед последним о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом (части 5 и 5.1 Статьи 36 Федерального закона).

В то же время глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта, подконтролен и подотчётен исключительно представительному органу муниципального образования, но никак не подконтролен населению (пункт 1 статьи 6.1. Федерального закона)

В соответствии с пунктом 2.7 части 2 статьи 39 Устава г. Ростова-на-Дону контроль за исполнением главой Администрации города полномочий по решению вопросов местного значения отнесён к исключительной компетенции городской Думы [1].

Согласно пункту 3.12<sup>3</sup> части 3 этой же статьи к исключительной компетенции городской Думы относится также назначение главы Администрации города по результатам конкурса, установление порядка проведения конкурса на замещение должности главы Администрации города, установление общего числа членов конкурсной комиссии, утверждение условий контракта с главой Администрации города в части, касающиеся полномочий по решению вопросов местного значения [1].

Обращает на себя внимание, что в соответствии со статьёй 44<sup>1</sup> Устава г. Ростова-на-Дону глава Администрации города является **должностным лицом местного самоуправления**, наделяется исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и по организации деятель-

ности Администрации города; он же назначается городской Думой по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий городской Думы, возглавляет Администрацию города, руководит её деятельностью, подконтролен и подчинён городской Думе, обеспечивает осуществление Администрацией города полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Ростовской области [1].

По нашему мнению, в Уставе г. Ростова-на-Дону закреплено завышенное требование достижения возраста 35 лет для кандидата на должность главы Администрации города (п. 1 части 2 статьи 44 г. Устава), так как даже для кандидатов на должность Главы субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством установлено достижение 30-тилетнего возраста [2].

Всё это сказывается на оценке легитимности т.н. «сити-менеджера» в контексте реализации конституционных принципов местного самоуправления, что в современных условиях влечёт за собой, как верно отмечает В.И. Васильев, «ограничение его демократических форм и дальнейшее усиление присутствия государства в организации территориальных сообществ» [3].

Этим же автором сделан вывод о том, что: «Установление федеральным законодательством участия региональных органов государственной власти в подборе глав местной администрации, установление обязанности исполнительных органов муниципальных районов и городских округов предоставлять региональным органам государственной власти ежегодные доклады о достигнутых значениях и показателях для оценки эффективности деятельности органов МСУ, возможность внесудебного отстранения от должности глав муниципальных образований представительными органами МСУ по инициативе региональных органов исполнительной власти ставит муниципалитеты в явно зависимое положение по отно-

шению к органам государственной власти, встраивает их в систему этих органов, приближает к роли прямых агентов государственной власти на местах и тем самым отдаляет МСУ от конституционной модели» [3].

В настоящее время практически в каждом втором муниципальном образовании (а их более 20 000) введена должность главы администрации, осуществляющего свои полномочия по контракту. Несмотря на имеющиеся позитивные моменты, всё же следует обратить особое внимание и на такие отрицательные стороны статуса «сити-менеджеров», как их неподотчётность населению, зависимость от глав регионов и оторванность от разработки стратегий долгосрочного планирования развития муниципального образования (в силу срочного характера заключаемого с ними контракта, который может быть подписан даже на два года), а также их большую подверженность коррупционным рискам. В связи с последним из названных недостатков заметим, что законодателям пришлось (в связи с многочисленными коррупционными скандалами, связанными с деятельностью «сити-менеджеров») дополнить статью 13

Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» специальным ограничением, а именно: гражданин не может быть назначен на должность главы местной администрации по контракту, а муниципальный служащий не может замещать должность главы местной администрации по контракту в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сёстры, а также братья, сёстры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования.

Укажем на то, что, согласно приложению второму к Закону Ростовской области от 9 октября 2007 года № 787-ЗС (в ред. от 02.03.2015 г.) «О реестре муниципальных должностей и реестре должностей муниципальной службы в Ростовской области» должность главы администрации муниципального образования, назначаемого по контракту, отнесена к высшей группе должностей муниципальной службы в Ростовской области. Тем самым законодательно закреплён муниципальный служебно-правовой статус указанной должности, исключающий возможность легитимации её представительного характера.

тельных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

3. Институты конституционного права / отв. ред. д.ю.н. Л.В. Андриченко, д.ю.п., проф. А.Е. Постников – М.: КД «Юриспруденция», 2011.

#### Литература

1. Официальный портал городской Думы и Администрации города / [www.rostov-gorod.ru?ID=1959](http://www.rostov-gorod.ru?ID=1959). Дата обращения 15.05.2015 г.
2. Первый абзац второй части 3 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законода-

---

**Akopov Leonid Vladimirovich**, Doctor of law, Professor, the South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).

E-mail: norin.gospravo@yandex.ru

## FROM ELECTED HEAD OF ADMINISTRATION TO CITY-MANAGER – THE LOST LEGITIMATION

### Abstract

*In this article the author investigates problem about lost legitimitive characteristics of city-manager in connection with reforming the local-government system.*

**Keywords:** *the head of administration, city-manager, legitimation, local-government.*

### References

1. Oficial'niy portal gorodskoy Dumy i Administracii goroda / www.rostov-gorod.ru?ID=1959. Data obrascheniya 15.05.2015 g.
2. Perviy abzats vtoroy chasti 3 statyi 18 Fe-deral'nogo zakona «Ob obschih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoy vlasti subjektov Rossiyskoy Federacii».
3. Instituty konstitucionnogo prava / otv. red. d.yu.n. L.V. Andrichenko, d.yu.p., prof. A.E. Postnikov – M.: KD «Yurisprudenciya», 2011

УДК 342.8

## ОТ ЧЕГО ЗАВИСИТ ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ АКТИВНОСТЬ МОЛОДЕЖИ?

**Зинченко**

**Геннадий Павлович**

доктор философских наук, профессор,  
заведующий кафедрой социологии,  
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: gennadij-zinchenko@yandex.ru

### Аннотация

*В статье рассматривается динамика электоральной активности молодежи Ростовской области, модели электорального поведения, причины и факторы абсентеизма, а также пути его преодоления.*

**Ключевые слова:** *электоральная активность, электоральное поведение, абсентеизм, электоральная культура.*

Одна из серьёзных проблем избирательного процесса – электоральная активность молодежи. Двадцатилетний опыт избиркома Ростовской области показывает, что активность молодых избирателей постоянно снижается.

Активность и пассивность избирателя являются формами электорального поведения, представляющими собой совокупность целей и ценностей, убеждений и установок, действий или бездействий граждан в процессе избирательных кампаний.

Важным фактором электоральной активности молодежи является социализация, интериоризация личностью норм и образцов электоральной культуры, которая под воздействием Интернета приобретает новое качество, затрагивающее ментальность человека.

Для того, чтобы выяснить, насколько активна российская молодежь в обществен-

но-политической жизни, можно использовать материалы анкетных опросов федеральных и региональных социологических центров. Правда, они носят гипотетический, а не фактический характер. Однако мы можем довольствоваться этим, ведь официальной статистики по данному вопросу нет.

В социологии выделяются три концептуальных подхода к исследованию электорального поведения: *стратификационный*, определяющий зависимость поведения избирателя от принадлежности к какому-либо социальному слою; *идентификационный*, отождествляющий избирателя с той или иной политической партией; *инструментальный*, связанный с рациональным выбором претендента, соответствующего в наибольшей мере интересам избирателя. Каждый подход имеет свои достоинства и недостатки. Поэтому в исследованиях требуется их комплексное сочетание.