На правах рукописи

МАРТЫНОВ
СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИСУТСТВИЯ

(российский и зарубежный опыт)

Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Санкт-Петербург – 2011

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права НОУ ВПО «Юридический институт» (Санкт-Петербург)

Научный руководитель: **доктор юридических наук, профессор КОМАРОВ Сергей Александрович**

Официальные оппоненты: **доктор юридических наук, профессор ВОРОНЕНКОВ Денис Николаевич**

кандидат юридических наук МАРТЬЯНОВ Геннадий Александрович

Ведущая организация – **ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»**

Защита состоится 28 января 2012 г. в 16^{oo} на заседании Диссертационного совета Д 521.073.01 при Юридическом институте (Санкт-Петербург) по адресу: 109166, Санкт-Петербург, ул. Гаванская, д. 3. Зал заседаний Диссертационного совета.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке НОУ ВПО «Юридический институт» (Санкт-Петербург), с авторефератом - на сайте www.lawinst-spb.ru и на официальном сайте ВАК Министерства образования и науки РФ http:// vak2.ed.gov.ru/catalogue

Автореферат разослан 28 декабря 2011 г.

Ученый секретарь Диссертационного совета кандидат юридических наук, доцент **Т.Л.Комарова**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена обстоятельствами теоретического и практического характера, прежде всего с позиции повышения эффективности деятельности Российского государства. Институт государственного присутствия стал реальным инструментом отстаивания государственных интересов вообще, субъектов федерации на региональном уровне в особенности и интересов личности на муниципальном уровне – в частности. Следует согласиться с тем, что в последнее время в России все более осознается необходимость активного воздействия государства, его участие в качестве эффективно действующего субъекта в реформировании общества[1].

В отечественной юридической литературе, несмотря на ее достаточно большой объем, институт государственного присутствия как правовое явление изучен недостаточно. Нет консолидированной точки зрения на его правовую природу и его роль в системе реализации государственных интересов, не в полной мере дана классификация и показан разновидность государственного присутствия.

В развитых иностранных государствах накоплен значительный опыт правовой регламентации института государственного присутствия, включая и муниципальный уровень, который нуждается в изучении и использовании в России с целью предотвращения и ограничения его возможных негативных проявлений. Правовая институционализация института государственного присутствия, несомненно, могут дать положительный эффект и будут способствовать укреплению российской государственности в целом, а при федеративной форме государственного устройства – субъектов федерации.

Данные обстоятельства свидетельствуют о необходимости проведения теоретико-правовых исследований института государственного присутствия на основе использования метода сравнительного правоведения, научной разработки правовых механизмов его упорядочения, что и определяет актуальность темы диссертации.

Степень научной разработанности темы. Формирование теории государственного присутствия можно отнести к заслуге зарубежных авторов, которые исходили из ее представительного характера. Следует заметить, что в мировой и отечественной юридической науке эти проблемы привлекали и продолжают привлекать внимание многих ученых юристов, политологов, историков и т.п.

---

[1] См.: *Затонский В.А.* Эффективная государственность /Под ред. А.В.Малько. – М.: Юристъ, 2006. С. 6.

Юридическая природа представительства рассмотрена в трудах Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, К.С. Бельского, П.И. Гаркуши, А.М. Дроздовой, Н.П. Ерошкина, В.А. Лебедева, В.Н. Лысенко, Л.М. Лысенко, А.Ф. Ноздрачева, Д.Л. Суркова, Ю.А. Тихомирова, И.А. Умновой, Т.Я. Хабриевой и др.

Особое внимание вопросам становления и функционирования государственной власти в целом посвятили свои работы такие русские ученые юристы, как А.Д. Градовский, И.А. Ильин, Н.М. Коркунов, В.О. Ключевский, Н.И. Лазаревский, В.С. Соловьев, Б.Н. Чичерин, а также зарубежные исследователи: Ж. Блондель, М. Вебер, Т. Гоббс, Дж. Локк, Н. Макиавелли, Ш. Л. Монтескье.

Отдельные аспекты института государственного присутствия в связи с вопросами конституционной ответственности появились в отечественном государственном (конституционном) праве в 70-х гг. XX столетия. Одними из первых исследователей этой проблемы были: С.А. Авакьян, Ю.П. Еременко, Ф.М. Рудинский, Б.М. Лазарев, М.И. Пискотин и др. Более глубоко эта тема освещается в трудах М.П. Авдеенковой, А.В. Безрукова, Н.А. Бобровой, В.А. Виноградова, А.В. Зиновьева, Т.Д. Зражевской, А.А. Кондрашева, Н.М. Колосовой, М.А. Краснова, В.О. Лучина, Ж.О. Овсепян, В.Н. Савина, Д.Т. Шона. Однако в работах указанных авторов практически не рассматриваются вопросы юридической ответственности субъекта государственного присутствия.

Таким образом, следует констатировать, что в настоящее время отсутствуют общетеоретические монографические работы, касающиеся нормативно-правового регулирования государственного присутствия в современной России. Большинство российских авторов ограничиваются либо описанием фактов из практики представительства в различных органах государственной власти, либо анализом соответствующей практики в том или ином отдельно взятом иностранном государстве. При этом проблемы правового регулирования государственного присутствия весьма актуальны и требуют глубокого исследования.

Объектом исследования выступают общественные отношения в их системной взаимосвязи с формами правления, формами государственного устройства в контексте национальной системы публичного представительства, сложившиеся в ряде иностранных государств и в современной России.

Предметом исследования являются правовые нормы ряда современных государствах, определение юридической природы государственного присутствия, определение особенностей правового регулирования в различных странах и его характеристика как государственно-правового института.

Цель исследования заключается в выявлении различных вариантов государственного присутствия и особенностей его закрепления в законодательстве

современных государств, а также в оптимизации правового регулирования государственного присутствия в России на основе позитивного опыта иностранных государств.

Достижение указанной цели предопределило постановку и решение следующих основных **задач:**

– *изучить* истоки становления института государственного присутствия как правового явления;

– *определить* государственное присутствие как социально-правовое и политическое явление, выявив и четко определив его цели и функции, позитивные и негативные характеристики;

– *рассмотреть* нормативно-правовые основы организации и деятельности института государственного присутствия в ряде иностранных государств, а в Российской Федерации на примере полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, губернаторов (глав администраций в субъектах Российской Федерации) и т.п.;

– *уточнить* соотношение понятий «институт государственного присутствия», «представительство» и др.;

– *исследовать* формы и методы государственной деятельности, способы давления на различные структуры и уровни власти в современных государствах, проанализировав правовой статус субъектов государственного присутствия;

– *выявить* особенности правового регулирования государственного присутствия в иностранных государствах на различных его уровнях, включая органы муниципальной власти;

– *сформулировать* на основе изучения иностранного опыта рекомендации по оптимизации государственного присутствия в России.

Методологической основой диссертации является диалектический метод и основанные на нем современные общенаучные, общелогические и частнонаучные методы познания, выработанные юридической наукой и практикой. В исследовании проблем нормативно-правового регулирования института государственного присутствия использовались исторический, формально-логический, системный, социологический, функциональный, сравнительно-правовой, формально-юридический и др.

Для содержательной оценки реализации института государственного присутствия использовался метод сравнительного правоведения, который позволил рассмотреть основные теоретические концепции и модели зарубежных исследователей и сопоставить их с российской практикой.

Теоретическую основу исследования составили концепции, выводы и фундаментальные положения, содержащиеся в трудах советских и современных российских авторов:

в области общей теории государства и права (С.С. Алексеев, Н.Н. Арзамаскин, Ю.Г. Арзамасов, Г.В. Атаманчук, В.М. Баранов, О.Н. Булаков, А.Б. Венгеров, Н.В. Витрук, В.Г. Графский, В.Е. Гулиев, А.И. Денисов, А.Ю.Калинин, Д.А. Керимов, С.Ф. Кечекьян, С.А. Комаров, А.С. Косопкин, Д.А. Липинский, А.Ф. Маруков, Л.С. Мамут, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, В.С. Нерсесянц, В.Д. Перевалов, Н.И. Полищук, В.А. Четвернин и др.);

государственного права и советского строительства (С.А. Авакьян, Г.В. Барабашев, Р.Ф. Васильев, В.Г.Вишняков, А.М.Дроздова, Б.С.Крылов, О.Е. Кутафин, Б.М. Лазарев, А.А. Мишин, В.С. Мокрый, А.И. Пертцик, К.Ф. Шеремет, В.Е.Чиркин и др.);

государственного и муниципального права зарубежных стран (Д.Л. Златопольский, Е.И. Колюшин, А.А. Мишин, Н.С. Тимофеев и др.), сравнительного правоведения (А.А. Тилле, Г.В. Швеков и др.).

В рамках проведенного исследования использовались труды дореволюционных авторов: В.М.Гессена, А.Д. Градовского, М.М. Ковалевского, В.О. Ключевского, Н.М.Коркунова, Н.И. Костомарова, П.И. Новгородцева, С.Ф. Платонова, Н.А. Рожкова, С.М. Соловьева, Б.Н. Чичерина и др.

Существенный вклад при написании диссертации внесли сравнительные исследования, отражающие зарубежный опыт осуществления местного самоуправления, среди которых выделяются труды таких ученых, как Е.В. Болотина, В.И. Бутов, В.В. Еремян, В.Г. Игнатов, А.С. Прудников, А.И. Черкасов, В.Ю. Щербаков и др.

В диссертации широко использованы работы зарубежных ученых философов и политологов (Х. Арендт, М. Вебер, Л.Дюги, Г. Еллинек, А. Каплан, Г. Лассуэлл, Д. Локк, К. Маркс, Ж.-Ж. Руссо, А. Токвиль, и др. - при исследовании вопросов сущности и видов публичной власти) и юристов (Ш. Алдерфер, П. Ашлей, Т. Берн, Р. Гнейст, Т. Дай, Дж. Диллан, Ш. Елкок, А. Нортон, Е. Пейдж, Р. Родс, Дж. Чандлер, Л. Штейн и др. – классиков зарубежной науки о местном самоуправлении).

При написании диссертации активно использовались исследования, затрагивающие проблемы осуществления эффективной правовой политики в сфере государственного присутствия, раскрывающие вопросы, касающиеся правовых средств, правотворчества, применения и интерпретации права, механизма правового регулирования, механизма правового воздействия и др.

Эмпирическую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере государственного присутствия на всех его уровнях, законы и иные акты, регламентирующие соответствующую деятельность в иностранных государствах. В процессе написания работы исследовались практика организации государственного присутствия в этих государствах; публикации в периодической печати; данные различных социологических исследований; результаты опросов общественного мнения и т. д.

Научная новизна исследования заключается в том, что в нем:

- выявлены нормативно-правовые основы государственного присутствия и описаны механизмы правового регулирования имеющиеся в ряде иностранных государств, которые ранее не являлись предметом комплексного исследования в отечественной научной литературе;
- дополнен объем научных знаний о практике законодательного регулирования государственного присутствия на муниципальном уровне;
- введены в научный оборот ранее неизвестные правовые нормативные акты иностранных государств;
- осуществлен анализ практики законодательного регулирования государственного присутствия в иностранных государствах;
- уточнено соотношение понятий «институт государственного присутствия», «представительство», обоснована классификация государственного присутствия;
- показано, какие меры будут способствовать минимизации отрицательных проявлений государственного присутствия и оптимальному использованию положительных проявлений указанного института.

Научная новизна или ее элементы нашли отражение в **основных положениях, выносимых на защиту.**

1. В настоящее время институт государственного присутствия прочно вошел в государственную жизнь многих иностранных государств. В России при отсутствии достаточного количества необходимых правовых норм, определяющих его формы и методы, институт государственного присутствия на некоторых уровнях потерял положительный эффект, стал фактором, преимущественно негативно формирующим общественное мнение об отношениях центральной (очень часто федеральной) власти с региональной или муниципальной властью во многих областях государственной и общественной жизни. Большинство на-

селения многих стран воспринимают институт государственного присутствия как нарушение идей самоуправления и демократии. В силу этого необходимо четкое нормативно-правовое регулирование института государственного присутствия как на федеральном, региональном, так и муниципальном уровнях.

2. Достичь положительного эффекта, который способен принести институт государственного присутствия, можно только путем создания механизма его правового регулирования, включающего определение: правового статуса представителя центральной или федеральной власти; оптимизации содержания правовых отношений института государственного присутствия; закрепление правовых форм реализации субъектами государственного присутствия интересов юридических и физических лиц; использование установленных законом способов и методов проведения политики центральной (федеральной) государственной власти; соблюдение запрещающих правовых норм, ограничивающих ту или иную сферу деятельности при реализации полномочий субъекта государственного присутствия, включая установление для них юридической ответственности; исполнение установленных обязанностей при осуществлении полномочий субъектом государственного присутствия, включая разработку системы мер (в том числе санкций), которая стимулировала бы указанных лиц соблюдать установленные требования.

3. Отношения бизнеса и центральной (федеральной) власти в России в настоящее время претерпевают значительную трансформацию применительно к территории тех или иных регионов. Для эффективного их сотрудничества необходимо принять законодательные нормы, регулирующие эти отношения, что позволит оптимизировать технологии взаимодействия бизнеса и центральной (федеральной) власти с участием субъекта государственного присутствия, перевести эти отношения из теневой сферы в сферу открытых, предсказуемых и легальных отношений, прежде всего в сфере нормотворчества.

4. В России в условиях формирования правового государства и гражданского общества центральная (федеральная) государственная власть должна быть максимально «прозрачной» при принятии управленческих решений, сама же процедура их принятия должна быть в широком смысле слова демократичной, в ней должны принимать участие субъекты государственного присутствия. Сама правовая природа исполнительно-распорядительной деятельности в демократическом государстве должна исключать возможность предоставления преференций, т.е. предоставления тех или иных преимуществ или предпочтений какой-либо группе заинтересованных лиц, ввиду того, что механизмы и цели принятия управленческих решений должны быть строго регламентированы. Субъекты государственного присутствия,

там же, где существует возможность принятия альтернативных решений, должны учитывать потребности территорий, проводить общественную экспертизу принимаемых решений и т.д.

5. Особенность будущего развития цивилизованного института государственного присутствия в России как федеративном государстве состоит в формировании целостной концепции правовой политики в сфере регулирования правовых отношений, охватывающих федеральный, региональный и муниципальный уровни. Институт государственного присутствия, развивая социальные, экономические, политические, духовные основы государственной и общественной жизни, способствует оптимизации национальных и иных отношений, демократическому устройству российского общества.

Правовая политика в сфере государственного присутствия должна учитывать прямые и обратные связи федерального, регионального и муниципального уровней, поскольку именно они характерны для осознания единства государственно-организованного общества, формирования общей стратегии взаимоотношений с российским государством.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что положения и выводы диссертационного исследования дополняют отдельные теоретические положения относительно функционирования Российского государства, раскрывают особенности государственного присутствия в современных условиях в различных иностранных государствах, выявляют основные этапы становления и функционирования государственного присутствия как правового явления.

Практическая значимость работы состоит в том, что выводы и предложения, содержащиеся в ней, можно использовать при подготовке проектов нормативных правовых актов о государственном присутствии федерального, регионального и муниципального уровней, уяснить технологии прямого и обратного воздействия государственного присутствия в целях оптимизации интересов государства и личности.

Материалы диссертации могут быть также использованы в преподавательской и научной деятельности, при подготовке учебников, учебных и учебно-методических пособий, при написании студентами рефератов, докладов, курсовых и дипломных работ.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и положения диссертации неоднократно обсуждались на заседаниях кафедр теории и истории государства и права, конституционного и административного права Юридического института (Санкт-Петербург); докладывались на ежегодных межвузовских научно-теоретических конференциях «Политика. Власть. Право» (Санкт-

Петербург, 2006–2010 гг.), международных научно-практических конференциях: «Личность, право, государство: история, теория, практика» (Санкт-Петербург, 2006 г.), «Россия на рубеже веков» (Москва, 2007 г.), II-V Международных научно-практических конференциях «Оптимизация законодательного процесса: вопросы теории и практики» (Санкт-Петербург, 2007-2010 гг.); нашли отражение в 4 научных публикациях автора, включая статью, опубликованную в журнале, входящем в перечень ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Структура диссертации обусловлена целями, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяются степень ее научной разработанности, объект, предмет, цели и задачи исследования, характеризуются методологическая и теоретическая основы работы, обосновывается научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, раскрывается теоретическая и практическая значимость работы, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава – «Становление и развитие института государственного присутствия» – состоит из трех параграфов и посвящена общей характеристике института государственного присутствия, истории возникновения указанного института и его современным определениям.

В первом параграфе – «Отечественный исторический опыт и мировая практика создания вертикали власти» – анализируется институт государственного присутствия как политико-правовое явление, а также рассматриваются основные подходы к современной трактовке данного понятия.

Институт государственного присутствия относительно новый объект исследования в теории государства и права. Он во многом связан с задачей укрепления единства государства, особенно в федеративных по форме государственного устройства. Однако и в унитарных государствах такая же задача находится в центре внимания государственной власти. Мировая практика показывает, что во многом эта проблема решается с помощью укрепления вертикали власти.

Обращаясь первоначально к **отечественному** историческому опыту укрепления административной вертикали власти, в диссертации утверждается, что прообразом института государственного присутствия, для России – это учреж-

дение полномочных представителей Президента России в федеральных округах – в значительной мере является институт генерал-губернаторов, существовавший в императорской России с 1775 по 1917 годы[1]. Действительно, создание обоих институтов в решающей степени было ответом верховной власти на кризис традиционной системы управления по линии Центр – регионы. Однако на этом их поверхностное сходство, пожалуй, и заканчивается. Для того же, чтобы попытаться более содержательно ответить на вопрос о применимости исторического опыта генерал-губернаторств к современной России, следует подробнее рассмотреть основные этапы становления и развития этого института в широком историческом контексте. Это, по крайней мере, поможет глубже понять, какая историческая информация может оказаться полезной и для современного процесса государственного строительства, а каких ошибок не следует повторять.

Появление генерал-губернаторств в России явилось, своего рода «отложенным» результатом административных реформ Петра I. Великий преобразователь в целом очень последовательно продолжал дело своих предшественников, стремившихся к созданию унитарного, централизованного государства, и употреблял для этой цели сугубо новаторские средства, широко используя незнакомый для России европейский опыт. Этот подход был реализован и в отношении такого принципиально важного вопроса, как отработка взаимосвязи между центром и регионами. Здесь так же, как и в великом множестве других вопросов, Петр в корне нарушил давно сложившиеся традиции. Он изменил традиционному подходу в этом вопросе, причем непосредственным толчком к этому явились внешние обстоятельства. Используя шведский опыт губернского устройства, которое существовало на присоединенных в ходе Северной войны прибалтийских территориях, Петр I в 1708-1710 годах в процессе областной реформы распространил его на всю Россию.

Как отмечал В.О.Ключевский, к сожалению, реформа не удалась. Что вполне годилось для Швеции, плохо прижилось в России. По сути, Петр I уничтожил то хорошее, что было при старой организации власти, ─ тесные, хотя и сумбурные, связи между центром и регионами; достичь же главной цели ─ создать сколько-нибудь стабильную и действенную систему органов управления на местах ─ ему так и не удалось[2].

Губернская реформа Екатерины II, в отличие от петровской, была хорошо продумана и, в основном, вполне результативна. Проведя новое, гораздо более

[1] *Безруков А.В.* Усиление централизации: совершенствование или разрушение российского федерализма? // Журнал Российского права. 2001. № 12. С. 27-32; *Трифонов А.Г., Межуев Б.В.* Генерал – губернаторство в российской системе территориального управления. Опыт исторической реминисценции // Полис. 2000. № 5. С. 22.
[2] *Ключевский В.О.* Сочинения в 8-ми томах. – М., 1958. Т. 4. С.160.

разумное, чем при Петре I, административно-территориальное деление (40 губерний, примерно с одинаковой численностью населения каждая), Екатерина II развернула строительство системы управления на двух уровнях ─ в губерниях и уездах, стремясь как можно теснее связать их друг с другом. При этом в основу реформы был положен воспринятый с Запада, причем достаточно органично, принцип разделения властей.

Екатерина II создала механизм прямой связи между центром (а точнее сказать, самой императрицей) и регионами. Главным передаточным звеном в этом механизма стали именно генерал-губернаторы. Их функции так же, как и место в системе государственных учреждений, были достаточно четко определены в «Учреждении о губерниях»: генерал-губернаторы должны были осуществлять «общее наблюдение за администрацией и сословиями, сообразно видам высшего правительства». Сами они, в свою очередь, являлись объектами наблюдения со стороны императрицы и Сената, ─ то есть коллегии были над ними совершенно не властны.

В истории генерал-губернаторов в России, как институте государственного присутствия, таким образом, можно четко выделить три этапа.

Первый из них приходится на вторую половину XVIII века, когда очевидно виден переход системы «Центр ─ губернии» на *«ручное управление»* и появляются как нечто временное, преходящее, как экстренная мера, результат незавершенности управленческих структур, особенно на верхних этажах управления, как реакция на несоответствие во взаимоотношениях центрального и местного уровней власти.

Второй этап государственного присутствия связан с проведением министерской реформы, созданием *«линейной» системы управления*, налаживанием четкой и стабильной взаимосвязи между центром и местами ─ все это приводит к изживанию генерал-губернаторств, к превращению их в исключения, порожденные особенностями того или иного региона.

И, наконец, третий этап государственного присутствия – это возрождение генерал-губернаторов в новых условиях, когда *репрессивные функции* в их управлении явно преобладали над всеми прочими, когда основные силы местной администрации поглощались борьбой с действительными или воображаемыми противниками ─ все это, несомненно, свидетельствовало об одряхлении власти, о потери ею своих творческих потенций.

Таким образом, обзор истории института генерал-губернаторов в России позволяет сделать вывод, что государственная власть прибегала к этому институту как *временной, чрезвычайной мере* решения насущных проблем. На первых

порах (после введения) этот институт государственного присутствия действительно оправдывал себя и справлялся с возложенными на него задачами, однако в последствии «чрезвычайный», «внеправовой» характер этого института становится *раздражающим фактором для общества и постепенно превращается в обузу для самого государства.*

Рассмотрение **зарубежного** опыта построения административной вертикали власти начинается с краткого анализа структуры и компетенции аналогичных властных институтов существующих при главе государства.

Органы при главе государства могут быть как сугубо вспомогательным аппаратом, так и ведомством с определенным кругом властных полномочий, которые делегируются из властных полномочий главы государства. В последнем случае компетенция подобного органа может иметь тенденцию к нарастанию в случае чрезвычайных обстоятельств в стране.

В президентских республиках «администрация»[1] президента это фактически наиболее приближенная часть правительственного аппарата. В республиках смешанного типа, где есть президент и премьер-министр, «администрация» фактически играет роль второго центра исполнительной власти, зачастую альтернативного правительству. В парламентских республиках «администрация» президента сведена к роли канцелярии главы государства. В первых двух случаях (прежде всего ─ в случае президентской республики) «администрация» это политическое чиновничество, которое приходит и уходит вместе с президентом, в отличие от госслужащих в полном понимании этого слова, к числу которых принадлежат чиновники, занятые в министерствах и ведомствах[2].

Далее в диссертации рассматриваются вопросы государственного присутствия на примере США, Франции, Итальянской Республики, Румынии, Венгрии, Болгарии, Турции, Китая и те административные структуры, чьи полномочия дифференцируются по *территориальному критерию* (на примере Великобритании, ФРГ, Индии).

Во втором параграфе – «Институт государственного присутствия в иностранном праве» – дается анализ функционирования института государственного присутствия в ряде зарубежных стран, что позволяет обобщить практику нормативного и правового регулирования отношений государственного при-

[1] Термин «администрация» для обозначения вспомогательных органов при главе государства является преимущественно российским термином. В частности в США этим термином фактически обозначается правительство США, или шире ─ круг властной элиты, занимающей высшие руководящие посты в министерствах (секретариатах), правительственных агентствах, правительственных корпорациях, пришедшей на свои посты с приходом к власти нового президента. Отсюда ─ Администрация Рейгана, Администрация Клинтона и т.п.

[2] Конституционное право зарубежных стран: Учебник /Под ред. Баглая М.В., Лейбо Ю.И., Энтина Л.М. – М.: Норма, 2004. С. 210-224.

сутствия, в том числе правоотношений, возникающих в ходе взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления, получении рекомендаций по возможному использованию зарубежного опыта в Российской Федерации.

В диссертации подчеркивается, что решение поставленной задачи возможно только с применением конкретно-аналитической методологии объективного научного анализа исследуемой проблемы. Практика правового регулирования отношений в сфере государственного присутствия в ряде зарубежных стран свидетельствует о том, что имеются как позитивные аспекты правового регулирования института государственного присутствия в ряде зарубежных стран, так и недостатки, и пробелы в законодательстве, по-разному влияющие на эффективность государственного присутствия.

В странах современного мира институт государственного присутствия прежде всего реализуется как способ управления местными делами, осуществляемый как назначенными из центра органами государственной администрации на местах, так и представительными и исполнительными органами, формирующимися в отдельных административно-территориальных единицах. В своей совокупности именно эти органы составляют систему местного (муниципального) управления (в законодательстве России и ряда других государств Восточной Европы и СНГ преобладает термин «местное самоуправление»)[1].

В числе актуальных теоретических и практических проблем отечественного российского права важнейшее значение приобретает определение места и роли местного самоуправления и децентрализованного управления в механизме публичной власти, утверждение сбалансированных взаимоотношений центральной администрации и органов самоуправления (муниципального управления), с одной стороны, местных представительных и исполнительных структур и институтов, с другой.

Известно, что по этим вопросам в общей теории государства и права, в теории конституционного и муниципального права имеют место подчас полярные точки зрения, более того, отсутствуют четкость и определенность в теоретических подходах, что препятствует внедрению эффективно действующей системы управления, цель которой - придание общественно-политическому развитию устойчивого динамизма. Это весьма характерно для государств переходного периода или «молодой демократии», в которых правовое регулирование общест-

[1] Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник /Под ред. д.ю.н. А.С. Автономова. – М.: Юриспруденция, 2001. – С. 240.

венных отношений все еще носит незавершенный и не всегда продуманный характер.

Современные общественно-политические процессы во многих странах, например, Европы, Латинской Америки на рубеже веков свидетельствуют о появлении новых тенденций развития политических систем и важнейших элементов государственного механизма. О наличии таких тенденций, углубленное сравнительно-правовое исследование которых, крайне своевременно и необходимо (в том числе и потому, что весьма схожие процессы проходят в России и странах - членах СНГ), свидетельствует о том, что наблюдается глубокая перестройка местного управления и местного самоуправления Мексики, Бразилии, Франции, Италии, Румынии и ряда других стран.

В сложившейся в ряде стран практике управления обществом своеобразно сочетаются элементы государственного централизованного администрирования и самоуправления (децентрализации), саморегулирования. Формы и способы государственного управления при этом являются преобладающими и по сферам, и по средствам воздействия, и по удельному весу в механизме управления. Вместе с тем, в процессе изменения функций управления делами общества и государства наблюдается все большее подключение к государственному управлению и механизмов самоуправления, все более тесное переплетение этих механизмов в управлении различными областями общественной жизни.

Автор поддерживает идею о том, что осмысление теории и практики муниципализма и регионализма в целом Латинской (Испанской) Америки позволяет по-новому взглянуть на процессы самоуправления и децентрализации, происходящие в России и странах-членах СНГ в связи с разработкой и принятием законодательства о местном и территориальном самоуправлении.

Специальное внимание в диссертации уделено важнейшему направлению совершенствования организации работы органов самоуправления и местного управления по осуществлению стоящих перед ними политических, административных и хозяйственных задач, по вовлечению местного населения в управление государственными и общественными делами в рамках режима социальной и партисипативной демократии – «демократии участия» (от исп. participar - «участвовать»). Одни из этих форм закреплены юридическими нормами, другие же утвердились практикой в качестве обычаев. Несомненно, это вызывает большой интерес к изучению местного управления и местного самоуправления в некоторых странах Европы (Франция, Польша, Румыния, Италия, Украина), Латинской Америки (Бразилия). Актуальность исследования данной проблемы заключается также и в том, что *данные институты мало изучены*, они не стали еще предме-

том комплексных научных исследований в отечественной юридико-правовой литературе.

В третьем параграфе – «Виды государственного присутствия» – рассматривается практическая проблема классификации видов государственного присутствия.

В первую очередь государственное присутствие можно классифицировать по *региональной составляющей:* государственное присутствие **федерального** и **регионального** уровней.

Во-вторых, по *способу формирования* института государственного присутствия можно выделить **непосредственный** и **опосредованный** способы. Первый способ можно связать с прямым назначением полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, второй – с назначением губернаторов в современной России, когда кандидатуры губернаторов предлагает партия, набравшая большинство голосов избирателей в том или ином субъекте Российской Федерации.

В-третьих, по *формам наделения полномочиями* следует выделить **передачу полномочий** и **делегирование полномочий.**

Под первым следует понимать способ регулирования полномочий органа местного самоуправления, при котором какое-либо полномочие государственного органа исключается из его компетенции и включается в компетенцию органов самоуправления.

Под вторым следует понимать предоставление государственным органом принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса органам местного самоуправления на один раз, на определенный срок или бессрочно.

Наделение полномочиями может распространяться на всю систему органов местного самоуправления, на органы одного вида, уровня или региона, в границах одной административно-территориальной единицы.

Согласно Конституции РФ органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями законом. Поскольку определение правового статуса местного самоуправления составляет сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также самостоятельного ведения субъектов Российской Федерации, передача или делегирование полномочий могут осуществляться законом Российской Федерации, законами или актами субъектов Российской Федерации, обладающими соответствующей юридической силой.

Объем передаваемых или делегируемых полномочий не может быть слишком велик. Во всяком случае, эти полномочия не должны превалировать

над полномочиями, связанными с решением вопросов местного значения и определяющими функциональное назначение органов самоуправления как таковых. Не случайно в Конституции говорится о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В этой связи можно предположить, что по своему характеру они должны быть связаны с непосредственными интересами местного населения. Их значение не может быть для населения как субъекта самоуправления чем-то абстрактным, начисто оторванным от его нужд и потребностей[1].

В-четвертых, по *порядку предоставления полномочий* следует выделить **«позитивное регулирование»** деятельности местных органов (США, Великобритания), когда объем полномочий устанавливается путем подробного перечисления их прав и обязанностей или по **«негативное регулирование»** (в странах континентального права), когда местные органы вправе осуществлять все действия прямо не запрещенные законом.

Далее в диссертации обосновывается нормативная составляющая признания и регулирования института государственного присутствия в России, выделяются два основных подхода к решению данного вопроса.

Первый связан со стремлением придания большей открытости и возможности контроля органов государственной власти со стороны общества, использование возможностей государственного присутствия. Главная задача в данном случае – поставить государственное присутствие в России под контроль общественных и государственных институтов. Такой подход предусматривает введение строгих запретных мер, необходимых для оптимизации деятельности субъектов государственного присутствия.

Суть второго подхода заключается не в ограничении, а в правовом стимулировании субъектов государственного присутствия, поскольку всякого рода запреты малоэффективны и легко преодолимы. В связи с этим цель регулирования видится в придании институту государственного присутствия не только открытости, но и повышения эффективности его деятельности через ротацию кадров.

Во второй главе – «Оптимизация функционирования института государственного присутствия», состоящей из трех параграфов – посредством сравнительного анализа исследуются способы правового регулирования государственного присутствия (представительной деятельности) в тех странах, где такая деятельность институционализирована.

---

[1] См.: *Захаров А.В*. Оптимизация функционирования российского государства и права в условиях современных глобальных экологических вызовах человечеству: монография. – Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2011. С. 159-160.

В первом параграфе – «Основные задачи и функции полномочного представителя в иностранных государствах» – на примере ряда иностранных государств определяются общее и особенное в основных задачах и функциях полномочных представителей на муниципальном уровне власти.

Как справедливо замечают российские ученые, «волна децентрализации, прокатившаяся практически по всем европейским странам с конца 70-х до начала 80-х гг. XX в., заставила центральные власти почти повсеместно осуществить перераспределение полномочий и ответственности между различными уровнями власти, расширив сферу компетенции нижних уровней, а именно органов местного самоуправления»[1].

В диссертации специально анализируется ситуация, когда отсутствуют местное сообщество и органы местного самоуправления. В этих случаях на определенной территории осуществляется *государственное управление*, которое обеспечивает реализацию всех необходимых полномочий для обеспечения нормальных условий жизнедеятельности населения, формирования инфраструктуры социальных и коммунальных служб.

Основной задачей органов местного управления является обеспечение реализации и исполнения законодательства, нормативных документов органов центральной и местной власти, вышестоящих органов управления, в рамках, определенных им при создании полномочий.

Органы местного управления составляют элемент государственной организации. Однако среди органов государства на местах они не занимают верховного положения, поскольку многие функции управления территориями изъяты из их ведения, поручены агентам правительства, министерствам и др. Местное управление является особым звеном в государственном механизме, примыкающим в функциональном отношении к аппарату государственной администрации.

В конституциях современных государств закреплено и гарантировано местное самоуправление как одна из основ демократической системы управления. Оно наиболее полно позволяет реализовать конституционное положение о том, что единственным источником власти является народ.

Во втором параграфе – «Организация и обеспечение деятельности полномочного представителя в иностранных государствах» – рассматриваются нормативные правовые акты, регулирующие соответствующую деятельность как на федеральном, региональном, так и муниципальном уровнях.

---

[1] Конституционное право зарубежных стран /Под общ. ред. д.ю.н., проф. А.В. Малько. – М.: Норма, 2004. – С. 195.

Специальное внимание уделено средствам обеспечения организации и деятельности субъекта государственного присутствия (полномочного представителя), дается характеристика его взаимоотношений с региональными и муниципальными органами власти.

Особое внимание уделяется этическим нормам, содержащимся в законодательстве ряда иностранных государств, подробно регламентируют возможные случаи конфликта интересов государственных служащих на федеральном, региональном или муниципальном уровнях.

Подробно анализируется роль и значение субъектов государственного присутствия во времена проведения выборов в законодательные органы власти, выборы главы государства.

Автор приходит к выводу, что сегодня в ряде иностранных государств сформировался цивилизованный институт государственного присутствия во многом благодаря взвешенной и последовательной правовой политике данного государства, направленной на максимально открытое, гласное осуществление института государственного присутствия не только на уровне федерации, но и в провинциях, где также принято соответствующее законодательство.

В третьем параграфе – «Использование зарубежного опыта функционирования института государственного присутствия в России» – показано, что значение государственной администрации на местах в зарубежных странах в системе местного управления заключается в том, что она позволяет усилить государственное начало в органах местного управления и этим самым направить деятельность муниципальных органов на решение не только локальных, но и общенациональных задач. С другой стороны это положение способствует большей интеграции, сотрудничеству местного управления с другими элементами государственного механизма, что в свою очередь повышает действенность и эффективность всей исполнительной власти в государстве.

Взаимоотношения органов местного управления с вышестоящими органами власти в разных государствах имеют различные комбинации, конкретика форм государственного управления и самоуправления которых зависит от исторических, географических, традиционных, юридических и иных особенностей той или иной страны. Так для местного самоуправления стран *континентальной* Европы зачастую характерна активная роль назначаемых сверху представителей государственной администрации на местах (префекты Франции, Греции, Румынии, Албании, а также губернаторы в провинциях Испании, Швеции и др.). В развивающихся странах, которые исторически отличаются большей степенью

централизации власти, естественно, что государственная администрация охватывает все уровни административно-территориального деления.

Необходимость и значение представителя государственной администрации на местах определяется необходимостью укрепления связи государственной власти с местным самоуправлением. Все это для того, чтобы местные администрации не только решали локальные задачи на своей территории, но и не забывали про задачи государственной власти на их территории и принимали участие в реализации общенациональных задач.

Отношения органов местного самоуправления с центральной властью регулируются общими юридическими принципами взаимоотношений муниципальных органов с центральной властью, которыми является законодательное регулирование организации и деятельности муниципалитетов в сочетании с судебным и административным контролем за законностью их действий. Вместе с тем, в государственной жизни общества всегда заметны централистские тенденции, которые обуславливают в свою очередь зависимость муниципалитетов от правительства, а точнее от чиновничьего аппарата органов исполнительной власти почти каждой страны.

Диссертант согласен с тем, что механизм правительственного надзора за муниципалитетами различен. В *унитарных* государствах (Великобритания, Франция, Италия, Япония) этот надзор осуществляется центральным правительством. Так, в Великобритании муниципальными органами ведает Министерство окружающей среды, транспорта и регионов, во Франции и Италии – Министерство внутренних дел, а в Японии – Министерство по делам местного самоуправления. В *федеративных* государствах муниципалитетами ведают, как правило, правительства субъектов Федерации. Вместе с тем федеральные правительства нередко в обход конституционных положений влияют на деятельность местных властей, пуская в ход различные программы финансовой помощи муниципалитетам, которую оказывают при условии выполнения правительственных требований[1].

Основными направлениями воздействия правительства на муниципалитеты принято признавать: прямое регулирование муниципальной деятельности; контроль за работой муниципальных органов; обеспечение финансовой зависимости муниципального управления от правительства.

Известны две формы административного регулирования деятельности муниципальных органов, которые проявляются: во-первых, в издании прави-

[1] См.: *Мишин А.А*. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2006. – С. 389.

тельством и министерствами нормативных актов по вопросам организации и компетенции муниципалитетов. Во-вторых, ситуация, при которой определенные акты и мероприятия муниципальных властей могут иметь место лишь с утверждения, одобрения или разрешения государственных органов или полномочных представителей на местах. Заметим, что любое вмешательство центра иногда распространяется и на чисто местные дела.

Известно такое вмешательство в виде выдачи муниципалитетам рекомендаций, которые ими принимаются. Более того, *правительства* государств *держат* всегда *муниципальное управление* под постоянным и неослабным *контролем*. Этот контроль определен в некоторых формах, а именно: доклады муниципальных властей, ревизии отраслей муниципального управления специалистами и инспекторами, а также представление муниципалитетами в адрес государственной администрации статистической информации. Более того, могут быть проведены проверки законности актов местного самоуправления, может быть решен вопрос утверждения или не утверждения муниципальных служащих на должности.

В диссертации подчеркивается, что в федеративных государствах контроль над местными органами осуществляется не только органами центральной власти, но и властными органами субъектов федерации. При этом государственный контроль в таких странах одновременно контролирует развитие местного самоуправления в решении их собственных проблем, в исполнении законодательства субъектов федерации и общегосударственного национального законодательства в целом.

Административный контроль в разных странах осуществляется самыми различными органами и по собственным схемам. Органы местного самоуправления не только подвергаются всестороннему контролю со стороны органов государственной власти, но и принимают участие в различного рода государственных программах, т.е. сотрудничают или вступают во внутрифедеративные отношения.

При любом развитии демократического устройства и режима в стране, местное самоуправление всегда как власть коллектива является частью большой территории государства и *объективно* должна находиться и находится *под контролем государственной власти*, представляющей общество в целом. Этот контроль осуществляется центральными органами или уполномоченными государственной власти на местах. Более того, в Италии, например, существуют специальные органы контроля за деятельностью администрации региональных органов самоуправления. Это *комитеты контроля.*

Контроль за деятельностью местных органов власти осуществляется в самых различных формах: инспекции, указания, советы, издание соответствующих циркуляров, приостановление и отмена актов органов местного самоуправления в определенных случаях, наложение взысканий на муниципальных служащих, смещение мэров и т.д.

Местные органы самоуправления в странах демократических государственных и правовых режимов являются носителями значительного объема полномочий. И если их полномочия ограничиваются в одной сфере, то обычно появляется компенсация другими полномочиями в другой сфере.

Органы местного самоуправления играют очень важную роль в реализации на местах политики правительства, как субъекта, так и федерации в целом. И если такие отношения складываются в федеративном государстве, то они носят характер не только отношений подчинения, но и отношений сотрудничества. А значит, местные органы также обладают собственным политическим потенциалом. Более того, местное самоуправление предугадывает развитие в стране центробежных настроений, защищая при этом политическую систему государства. С другой стороны, федеральные органы власти защищают местные органы от произвола и нападок власти субъектов федерации, а также гарантируют реализацию прав местных органов на самостоятельность в решении ряда вопросов и демократическое развитие инициативы населения.

Многообразие государственного присутствия на местах во многом обусловлено наличием различных концепций местного самоуправления, возникших во второй половине XIX века в Европе, когда города отстояли право решать свои местные дела самостоятельно. В настоящее время в мире сложились основные модели организации управления на местах.

Англосаксонская модель характеризуется тем, что на местах нет должностных лиц, назначаемых центральной властью, а также ее представителей, *опекающих* муниципальные органы, но последние (советы, мэры, шерифы и др.), избираемые населением, могут делать только то, что им прямо предписано законом. Это не означает полного отсутствия правительственного контроля вообще над органами местного самоуправления. Заметим, что контроль за деятельностью местных властей в рамках англосаксонской модели осуществляется, но только косвенным путем и через центральные министерства или судебные органы.

Континентальная модель местного самоуправления предполагает сочетание местного самоуправления с местным и региональным управлением в различных формах в таких странах как Франция, Италия, Бельгия, Испания и др.

государства. Одной из форм может быть *административная опека*, широко применявшаяся до 50-х гг. XX в. в Западной Европе и заключающаяся в том, что решения органов местного самоуправления **не** могут вступить в силу без одобрения со стороны ***назначенного государством местного администратора***. Другой формой является административный надзор за проверкой законности решений муниципальных органов. В целом система основана на сочетании выборных местных органов с назначаемыми правительством полномочными представителями, осуществляющими административный надзор за их работой[1].

В рамках ***континентальной модели*** на местах есть ***специальные уполномоченные центральной власти (комиссары, префекты)***, осуществляющие контроль над муниципальными органами, при этом последние, избираемые населением, могут делать все, что прямо не запрещено законом и не отнесено к компетенции других органов; наряду с континентальной (французской) моделью выделяется *местное* (*коммунальное)* самоуправление Германии, которое осуществляется по поручению государства.

Определенной разновидностью ряд авторов[2] признают *иберийскую модель местного управления***,** которая получила распространение в испаноговорящих странах Латинской Америки и имеет существенные различия по странам. В государствах, где сильна роль президента, соответственно, объем полномочий ***представителей центра*** значительно больше по сравнению с европейскими аналогами. Вероятно потому, что он помимо контрольных функций, как представитель центра, руководит полицией и осуществляет надзор за деятельностью выборных органов местного самоуправления. В качестве гарантии независимого функционирования органов местного самоуправления выступает их право на судебную защиту.

Таким образом, *иберийская модель* предусматривает, что в каждой административно-территориальной единице избирается совет и ***должностное лицо (алькальд, регидор, префект, мэр, иногда избирается коллегия должностных лиц), которое утверждается центральной властью*** как ее представитель в административно-территориальной единице. В некоторых странах главное должностное лицо избирается не населением, а советом. Регидор (префект и т.п.) одновременно является председателем совета, его исполнительным органом и *утверждается правительством* (президентом, министром внутренних дел) как его представитель в данной административно-территориальной единице. Он обладает правом контроля за деятельностью совета. Словом, алькальд

[1] См. Конституционное право зарубежных стран /Под общ. ред. д.ю.н., проф. А.В. Малько. – М.: Норма, 2004. – С. 197.
[2] Там же. С. 198.

(регидор и др.) сосредоточивает в своих руках основные рычаги местного руководства и обладает большой властью. И как справедливо замечает В.Е. Чиркин, «контроль со стороны алькальда почти не применяется: алькальду как председателю совета предоставляются широкие возможности не принимать в сове решения, которые он же будет вынужден позднее отклонить»[1].

Местное самоуправление в таких странах как Австрия, Германия, Япония, Индия и др. имеют сходство как с англо- саксонской, так и с континентальной моделями, но при этом обладают некоторыми специфическими признаками или чертами. Все это позволяет утверждать, что есть еще и ***смешанные (гибридные)*** модели управления на местах. В качестве примера можно назвать Индию, в которой местное самоуправление построено в большинстве своем по схеме англосаксонской модели, но при этом в ней функционирует совершенно не свойственный модели институт ***государственной администрации на местах***. Так конституция страны предусматривает обязательное создание панчаятов (советов пяти) на всех уровнях.

Некоторые авторы выделяют еще одну модель – ***советскую модель***, которая принципиально отличается от вышеизложенных. Система Советов в странах тоталитарного социалистического режима принципиально отличалась от рассматриваемых выше моделей. Совет считался органом *государственной власти* и в свою очередь избирал другой орган – исполнительный комитет – коллегиальный орган государственного управления в данной административно-территориальной единице.

Хотя Советы в странах мировой системы социализма и считались полновластными органами, реальная власть принадлежала партийным организациям, которые повсеместно принимали важнейшие решения, обязательные для всех органов власти в государстве. А *местные советы* практически были заменены своими *исполнительными комитетами* с исполнительно-распорядительными функциями. Страны Восточной Европы в настоящее время отказались от варианта советской модели и устанавливают на своих территориях континентальную модель, как самую близкую им на основе континентального права романо-германской правовой семьи.

Своеобразные формы местного управления существуют в условиях военных режимов. В административно-территориальные единицы, особенно крупные, назначаются *военные губернаторы и комендан*ты, которые в свою очередь назначают офицеров в нижестоящие административно-территориальные едини-

[1] См. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – М.: Юристъ, 2001. – С. 353.

цы. Назначенные должностные лица осуществляют управление на основе единоначалия с применением методов военного регулирования[1].

В самом общем виде в законодательстве стран современного мира полномочия местных представительных органов обычно подразделяют на обязательные и факультативные.

Обязательные – это те, которым придается общегосударственное значение и которые должны исполняться в обязательном порядке: водоснабжение, транспорт, общественная безопасность, здравоохранение, содержание и уборка улиц.

Факультативные - по своему усмотрению, в зависимости от конкретных финансовых полномочий. Как правило, они связаны с социальной и культурной сферой: содержание общественных парков, библиотек, посадка деревьев, строительство домов для бедных и инвалидов.

Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями, реализация которых подконтрольна государству. Плохо это или хорошо, но общая тенденция – сокращение собственно коммунальных дел и расширение обязательных полномочий, т.е. *интеграция местных органов в государственный механизм*, их приспособление к решению, прежде всего, задач, имеющих общегосударственное значение.

В странах с федеративным государственным устройством национальные конституции могут регламентировать местное самоуправление достаточно подробно (напр. Бразилия и Мексика), могут лишь упоминать о нем либо вообще не касаться данного вопроса, оставляя регламентацию местного управления на усмотрение субъектов федерации.

В некоторых странах – латиноамериканских федерациях предусматривается совместная компетенция федерации, ее субъектов и местного управления. Так, Конституция Бразилии 1988 г. в ст. 23 определяет круг вопросов, находящихся в совместном ведении союза, штатов, федерального округа и муниципий[2].

Независимо от степени подробности регулирования вопросов местного самоуправления в федеральной конституции органы государственной власти не могут безучастно относиться к состоянию местного самоуправления. Понятно, что на местном уровне могут появиться различного рода злоупотребления…. А поскольку местный уровень – базовый уровень управления и демократии, то в последствие может быть нарушена вся система управления в стране.

---

[1] См. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – М.: Юристъ, 2001. – С. 354.
[2] См. Конституцию Бразилии, принятую в 1988 г.

В **заключении** подводятся итоги проведенного исследования, формулируются выводы и предложения по правовому регулированию и совершенствованию нормативной составляющей института государственного присутствия в Российской Федерации.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы

Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ

1. *Мартынов С.А.* Основные задачи и функции полномочного представителя в иностранных государствах: статья [Текст] // С.А.Мартынов // Юридическая мысль. 2011. № 6. – 0,35 п. л.

Иные публикации

2. *Мартынов С.А.* Институт государственного присутствия в зарубежных странах: статья [Текст] // С.А.Мартынов // // В сб.: Политика. Власть. Право / Межвузовский сборник научных статей /под ред. С.А.Комарова. – СПб.: Изд-во Юрид. ин-та, 2008. – Вып. XII. – С. 80-95.

3. *Мартынов С.А.* Формирование института выборов представительных органов власти как начало конституционного процесса в Российской Империи начала XX века: статья [Текст] / С.А.Мартынов // В сб.: Политика. Власть. Право / Межвузовский сборник научных статей /под ред. С.А.Комарова. – СПб.: Изд-во Юрид. ин-та, 2007. – Вып. XI. Ч. 2. – С. 63-72.

4. *Мартынов С.А.* Основные задачи и функции полномочного представителя в иностранных государствах: статья [Текст] / С.А.Мартынов // В сб.: Личность. Право. Государство: история, теория, практика / Материалы международной конференции 24-25 ноября 2006 года. Санкт-Петербург / Под ред. С.А.Комарова. – СПб. : Изд-во Юрид. ин-та, 2006. – С. 104-113.