

*На правах рукописи*

**Гончаров Станислав Юрьевич**

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ  
В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

23.00.02 – политические институты,  
этнополитическая конфликтология, национальные и политические  
процессы и технологии (юридические науки)



003478715

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Ростов-на-Дону – 2009

Работа выполнена в федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Ростовский юридический институт МВД России»

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, доцент  
**Воронцов Сергей Алексеевич**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**Денисенко Виктор Васильевич;**  
доктор философских наук, профессор  
**Ефимов Юрий Иванович**

**Ведущая организация:** негосударственное образовательное учреждение «Институт управления, бизнеса и права»

Защита состоится 6 октября 2009 года в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д. 203.011.01 по юридическим наукам при федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Ростовский юридический институт МВД России» по адресу: 344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83, ауд. 502.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Ростовский юридический институт МВД России».

Автореферат разослан 5 сентября 2009 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



**Мясников А.П.**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена тем, что в условиях укрепления управленческих основ государства роль права и политики только возрастает и при изменении целей их воздействия соответственно меняются и средства их достижения, к числу которых следует отнести ограничения.

В ситуации нестабильности государственно-управленческих структур России, в которой отражается кризис правовой и политической систем, ограничения используются для разрешения институциональных проблем, касающихся политико-правовых пределов свободы публичных и частных субъектов. Это связано с общим неудовлетворительным состоянием политико-правовых границ должного и сущего в реализации интересов, прав и обязанностей институциональных субъектов, с запретами антиобщественных интересов личности, общества, государства.

Целенаправленное действие права и политики происходит на институциональном, функциональном и технологическом уровнях организации государственного управления.

Критическая оценка проводимых реформ государственного управления свидетельствует о том, что специалистами не в полной мере учитывается инструментально-технологическая ценность института ограничений в политико-правовом контексте, хотя ограничительные средства, действуя в связке «цель – средства – результат», реально обеспечивают управляющее воздействие государства.

В период радикальных преобразований российской государственности важно выяснить, когда и каким образом ограничения должны использоваться в управленческих моделях, каковы их регулятивные возможности в политико-правовом поле. Однако многие исследователи полагают, что в центре внимания должно быть рассмотрение отраслевой регламентации правовых ограничений, имеющей предметный характер воздействия. С подобной позицией согласить нельзя. При всей практической ценности такой подход все же является прикладным и не учитывает стратегических задач государственно-правового управления.

Поэтому актуальность работы и ее научно-практическая востребованность определяются прежде всего необходимостью дальнейшего

обоснования правовой концепции ограничения в сфере государственного управления.

**Степень научной разработанности проблемы.** Проблема политико-правовых ограничений в государственном управлении не выступала в качестве предмета отдельного исследования и пока еще не имеет достаточного концептуально-правового обоснования. Более того, понятие «политико-правовые ограничения в государственном управлении» не представлено в систематических каталогах ведущих научных библиотек, что дополнительно свидетельствует о актуальности постановки данной проблемы.

В методологическом плане особое значение имеют работы Г.В. Атаманчука, В.А. Ачкасова, А.А. Дегтярева, Д. Марча, Г. Саймона, А.И. Соловьева и др., посвященные политико-правовым ограничительным механизмам государственного управления в период его трансформации.

Концептуализация политико-правовых форм ограничения представлена трудами следующих авторов: Н.Н. Алексеева, Н.С. Бондаря, Г. Бермана, Н.В. Витрука, Б.С. Эбзеева, Д.А. Керимова, Д. Ллойда, В.С. Нерсисянца, И.М. Приходько, В.Д. Сорокина, – в которых обсуждается политико-правовая природа ограничения, его сущностные признаки.

Важное значение для концептуально-правового осмысления ограничения имеют работы А.В. Малько (концепция правовых стимулов и ограничений как способов реализации основанного на двоичном коде социального управления), В.А. Сапун (инструментальная теория права), Р.В. Шагиевой (концепция правовой деятельности), В.В. Михайлова (система социальных ограничений человека).

В юриспруденции, как правило, ограничения рассматриваются в рамках конкретных отраслей права. Частные случаи функционирования ограничения являлись предметом исследований А.Г. Братко, Е.В. Горина, С.А. Денисова, В.А. Коннова, М.В. Костенникова, А.В. Куракина, А.Ф. Квитко, А.А. Подмарева, Н.Н. Семенюта и др.

Вместе с тем институционально-правовой анализ данной проблемы еще не выступал предметом отдельного исследования.

**Объектом диссертационного исследования** выступают закономерности политико-правовой трансформации российской государственности.

**Предметом диссертационного исследования** являются политико-

правовые особенности ограничительных технологий государственного управления.

**Цель диссертационного исследования** состоит в институционально-правовом анализе политико-правовых ограничений в российском государственном управлении.

Для достижения поставленной цели в работе решаются следующие **задачи**:

- дать рабочее определение ограничения как категориальной формы;
- представить правовые версии категориального статуса ограничения;
- интерпретировать государственное управление как процесс институционального формирования политико-правовых ограничений;
- выявить институциональные характеристики политико-правовых ограничений в государственном управлении;
- установить государственно-правовые пределы институциональных ограничений свободы личности;
- показать особенности правовых ограничений в системе управления государственной службой.

**Теоретико-методологическую основу** исследования составляет диалектический метод познания ограничительных средств права и политики в государственном управлении, на основе которого используются концептуально-деятельностный, институционально-правовой, инструментально-технологический и политико-правовой подходы к познанию сущностных характеристик ограничения. В качестве общенаучных методов применяются: анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия, системно-структурный, функциональный и другие методы. Кроме того, используется методологический потенциал формально-юридического подхода, политико-правового моделирования и юридической конфликтологии.

**Нормативно-правовой основой диссертационного исследования** являются Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, правовые позиции Конституционного суда России, общепризнанные принципы и нормы международного права в сфере ограничения свободы личности и государства, российское федеральное законодательство.

**Научная новизна** работы состоит в следующем:

- в условиях неопределенности категориального статуса ограниче-

ния предложен возможный вариант определения его категориальной правовой формы;

– систематизированы версии политико-правового моделирования ограничения;

– выявлены закономерности институциональной трансформации политико-правовых ограничений в российском государственном управлении;

– обоснованы институциональные признаки политико-правовых ограничений в системе государственного управления;

– показаны институциональные взаимосвязи различных форм политико-правовых ограничений в российском государственном управлении, в установлении границ свободы личности и в системе управления государственной службой как модельных вариантах ограничительных технологий.

#### **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Ограничения есть часть системы политико-правовых средств управленческого воздействия, выступающих в качестве институциональных и технологических механизмов его процедурного наполнения в связке «цель – ограничения – результат», образующих необходимый ресурс достижения конкретной цели политико-правового реформирования.

Институциональный характер ограничений как выражение особого порядка организации и функционирования этого специфического звена между целью и результатом обусловлен не только их местом и ролью в механизме политико-правового регулирования, но и субъектным статусом ограничений. Субъекты выступают в качестве ограничений, а объекты – в качестве ограничиваемых, в пределе могущих совпадать в одном целом.

2. Политико-правовые ограничения – это явления смешанного материально-идеального характера, отражающие должное и сущее в реализации интересов, прав и обязанностей институциональных субъектов, политико-правовым способом определяющие запреты антиобщественным действиям личности и государства, т.е. устанавливающие пределы свободы институциональных субъектов в механизме правового регулирования, обеспечивая тем самым целенаправленное действие права и политики на инструментальном и технологическом уровнях государственного управленческого потенциала.

3. Российское государственное управление как процесс реализации стратегии оптимальных действий в ситуации выбора между альтернативными решениями осуществляется в политико-правовом пространстве, в котором ограничения обладают возможностью политико-правового моделирования, включающего в себя возникновение и развитие институциональных форм ограничений как упорядочивающих инструментов и технологий, реализующих функциональные возможности политики и права в процессе принятия государственных управленческих решений на федеральном и региональном уровнях с учетом национальных интересов.

4. Реализация институциональных возможностей политико-правовых ограничений зависит от типичных особенностей и национальной специфики организации и методов государственного управления, от содержательного наполнения системы политико-правовых ограничений.

К институционально-функциональным признакам политико-правовых ограничений в российском государственном управлении следует отнести целеполагающие ориентации, законодательные пределы, функциональные процедуры и технологические запреты и другие, совокупность которых способствует повышению эффективности государственного управленческого воздействия.

5. Политико-правовые ограничения как инструмент и технология российского государственного управления встроены в конкретные институциональные формы различной юридической силы, обеспечивая тем самым:

– удовлетворение потребностей всех институциональных субъектов в удержании в определенных границах зачастую взаимоисключающих интересов человека, общества и государства в публичной сфере управления. Это происходит путем сужения их возможностей в рамках переговорных процедур, принятия компромиссных решений и юридической регламентации достигнутого результата;

– границы не только объема и содержания отраслевых ограничений, но и их формальные и реальные возможности в сфере государственно-правового регулирования свободы личности и упорядочения регламентаций государственной службы.

**Научно-практическая значимость диссертационного исследования.** В диссертационной работе утверждается целесообразность даль-

нейшего исследования политико-правовых ограничений в системе государственного управления как в методологическом и концептуальном плане, так и выработке практических рекомендаций для специалистов в сфере публично-властного управления. Материалы диссертации могут быть использованы специалистами в сфере государственного управления для принятия адекватных решений, повышения квалификации государственных служащих.

Основные выводы, полученные в ходе исследования, могут стать основой для разработки проблемных курсов при преподавании теории и истории государства и права, юридической конфликтологии, государственного и муниципального управления.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Основные положения диссертационного исследования обсуждены и одобрены на заседании кафедры государственно-правовых и политико-философских дисциплин Ростовского юридического института МВД России. Основные идеи диссертации отражены в авторских публикациях, обсуждались в докладах и сообщениях на международных и всероссийских научно-практических конференциях и семинарах.

**Структура диссертационного исследования.** Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка литературы, что обусловлено целями и задачами диссертационного исследования.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, практическая и научная значимость исследования, формулируется его объект, предмет и цели, определяются методы исследования, научная новизна и положения, выносимые на защиту, приводятся сведения о формах ее апробации.

Первая глава **«Ограничение как политико-правовой институт: теоретико-методологический анализ»** посвящена интерпретации ограничения как особой политико-правовой институциональной формы.

В первом параграфе **«Ограничение как категориальная форма: проблемы определения»** рассмотрен вопрос о существенных признаках ограничения и дано его рабочее определение.

В категориальной форме отражается сущность ограничения на самом высоком уровне осмысления его многообразных проявлений. Диссертант отмечает, что до сих пор в политико-правовой литературе сохраняется противоречие между необходимостью категориального определения ограничения, наличием значительного количества косвенно отражающих эту проблематику научных трудов и отсутствием целостной концепции ограничений.

В области юриспруденции проблема определения ограничения имеет теоретико-правовой характер и представляет собой поиск концентрированного выражения тех или иных признаков этого явления в правовой системе, механизме правового регулирования. В целом понятие «ограничение» рассматривается весьма односторонне, материал по данной проблеме не обобщен, не структурирован.

С целью формулировки категориальной формы ограничения и его признаков диссертантом особое внимание уделено изучению политико-правовых интерпретаций ограничения. При всех отличиях в подходах к осмыслению этого явления многие исследователи, за исключением сторонников правового позитивизма, рассматривают эту проблему в рамках взаимодействия субъектов, связанного с такими понятиями, как «свобода», «справедливость», «необходимость», «мораль», «интерес», «право» и «закон». В условиях неопределенности категориального статуса ограничения такое сопоставление, по мнению диссертанта, способствует установлению понятийного ряда, раскрываю-

щего сущностные признаки ограничения в целом и его различных измерений.

Во-первых, ограничение – это видовое понятие категории «необходимость», антиподом которой является свобода. Эти категории противоположны, но не взаимоисключают друг друга. Антиподом понятия «ограничение» является термин «неограниченность», независимо от их содержательно-смыслового наполнения. Ограничение отражает свойство предметов и явлений быть ограниченными, поскольку любой материальный предмет детерминирован своей формой как в существовании, так и в развитии. Понятие «ограничение» включает в себя социальные, политические, правовые, экономические измерения, обладающие собственной спецификой.

Во-вторых, в теоретико-методологическом плане важно учитывать следующее:

а) различные интерпретации категории «ограничение» в зависимости от научных подходов связаны с базовой логической последовательностью: свобода – необходимость; ограничение – неограниченность; ограничение – его видовые понятия: прием, запрет, самоограничение, средство охраны, сдерживающее средство, форма воздействия и существования, способ регулирования и т.п.;

б) категориальная форма зависит от времени и пространства, ее корректное определение возможно в четких парадигмальных рамках, наполняемых с помощью рассмотрения конкретных признаков данного явления. Ограничение всегда имеет свое конкретное выражение – например, в элементах норм права, в мерах пресечения, в институционализации органов государственной власти и т.п.

В заключение параграфа диссертант дает рабочее определение категориальной формы ограничения как проявления необходимости в виде системной совокупности явных и скрытых правил, норм, а также моделей поведения, стереотипов мышления, средств, способов и результатов самовыражения субъектов. В роли ограничений могут выступать не только идеальные правила и нормы, но и продукты материального мира. Ограничения имеют смешанный, материально-идеалистический характер и представляют собой своеобразную систему со своими целями и задачами, структурой, функциями, атрибутами и главное – с конечным интегрированным результатом ее существования (развития). Содержатель-

ное наполнение и состояние этой системы детерминированы социокультурными, этнонациональными и политико-правовыми факторами.

Во втором параграфе *«Ограничения: правовые версии категориального статуса»* обсуждается вопрос правового ограничения как инструментальной и технологической проблемы, разрешение которой позволяет установить его категориальный статус, место и роль в механизме правового регулирования и воздействия. Правовое положение ограничений таково, что они являются неотъемлемой частью любой правовой системы, в которой они представлены в самых разнообразных и динамичных институциональных образованиях.

Диссертант доказывает, что определение правовой категории «ограничение» возможно при выполнении как минимум трех условий: применение инструментального и технологического подходов к его исследованию; принятие в качестве исходной парадигмальной установки о социально-правовой среде как едином предмете правового регулирования; определение и учет антиподов понятия «ограничение» в юриспруденции.

Диссертант, учитывая методологические возможности инструментальной теории права, трактует ограничение в системе правовых средств и доказывает, что категория «правовые ограничения» как инструмент и технология связана с категорией «правовые средства». В связи с этим детально анализируется определение правового ограничения, данное А.В. Малько в ходе изучения информационно-психологического аспекта действия права, и его связь с категорией «правовые стимулы» как парные категории.

Автор предметно рассматривает место и роль правовых ограничений в механизме правового регулирования, их положение в структуре правовых норм.

Ограничения могут и должны рассматриваться как инструменты и технологии. Они так же, как и иные правовые средства, но по-своему, участвуют в реализации функциональной природы права. Правовое ограничение, исходя из его статуса, призвано обозначать, прежде всего, функциональную, прикладную сторону правовой системы. Это обнаруживается диссертантом при рассмотрении признаков ограничений – инструментов и ограничений-технологий.

В рамках связки «цель – ограничения – результат», во взаимодейст-

вии друг с другом ограничения выступают в институциональной форме, что обеспечивает достижение конкретной правовой цели. Ограничения являются особым универсальным институтом формально-юридического свойства, организуясь и функционируя в пределах механизма правового регулирования, реализуясь на всех уровнях его устройства как инструмент и как технология.

При этом учитывается, что в самом широком правовом смысле антиподом понятия «ограничение» является термин «неограниченность» и в рамках инструментального и технологического подходов правовому ограничению противопоставляют правовой стимул как побуждение к законопослушному деянию.

Все это позволяет диссертанту констатировать следующее:

1. Ограничения – это правовые пределы свободы человека в обществе и государстве, свободы всех субъектов права при взаимодействии друг с другом. Относительно субъекта они имеют внешнюю и внутреннюю направленность, по-разному влияя на интересы субъектов права, на процессы и результаты их удовлетворения в социально-правовой среде. При этом ограничение – это не всякое воздействие, а всегда целенаправленное, предполагающее как сдерживающее средство, сознательное изменение поведения субъекта в правовой сфере. Оно носит прескриптивный характер. Ограничение имеет все признаки принудительных мер, независимо от их направленности, выполняя отрицательную мотивацию по отношению к собственным интересам субъекта, тем самым играя положительную роль в правовом регулировании его поведения.

2. Правовое ограничение следует рассматривать как: предостерегающие приемы; государственно-властные сдерживающие средства; средства охраны; формы воздействия на общественные отношения, связывающие тем самым запреты с правовыми нормами; методы (способы, меры) правового регулирования общественных отношений, закрепленные в нормах права; собственные ограничения субъекта в правовой сфере духовного мира, в корпоративной этике организации.

В третьем параграфе *«Государственное управление как процесс институционализации политико-правовых ограничений»* исследуется политико-правовая природа ограничения, его институционализация в управленческих целях.

Автор обосновывает положение о том, что правовая и политическая природа ограничения имеет предметное единство и воспринимается в целостном виде как некий баланс в государственном управлении между политической целесообразностью и требованиями закона. В связи с этим анализируются следующие подходы: социально-правовой, где упор делается на социальных аспектах государственного управления, форм его влияния на общество; государственно-правовой, в основе которого доминанта формально-юридических аспектов управленческого начала; политико-правовой, согласно которому вопросы правовой политики государства связаны с информационно-психологической формой ограничения.

Учитывая достижения и возможности каждого из этих подходов, диссертант выделяет объективные и субъективные факторы государственного управления. Диссертант полагает, что в рамках управляющего воздействия, где правовое регулирование есть единство социального, нормативного и практического аспектов, объективное право воздействует опосредованно, а субъективное – непосредственно.

Диссертант также считает, что в технологическом аспекте управления ограничения – самостоятельное средство политико-правового регулирования. Вне права и политики государственное управление по своей регулятивной сущности существовать не может, тем самым право и политика выступают его ограничениями. Это подтверждается при рассмотрении следующих элементов системы государственного управления: институционального субъекта; характера управленческого воздействия; объекта; способов воздействия субъекта на объект; приоритета управленческой деятельности; принципов его формирования; функций государственного управления; политико-правового регулирования и воздействия в этой сфере.

Для адекватного понимания политико-правовой природы и институционализации ограничений в государственном управлении существенное значение имеет и граница, отделяющая средства политики и права от средств социальной регуляции. При всех отличиях ограничений в сферах социальной регуляции, политики и права базовым критерием для этой грани служит оценка не только всего объема управленческого потенциала государства, но и социальной ценности этих средств в системе «цель – средство – результат».

Политико-правовые ограничения в системе государственного управления реализуют предметное единство ее инструментальных и технологических возможностей, о чем, по мнению диссертанта, свидетельствуют следующие положения:

– только на институционально-функциональном уровне взаимоучастия правоограничивающее средство характеризуется, с одной стороны, должным и сущим в регулировании правоотношений, а с другой – реальным воздействием на институциональные субъекты в процессе действия права;

– внутреннее единство и взаимообусловленность политической и правовой жизни, а также управленческой способности политики и права особым образом, используя соответствующие средства ограничительного свойства и направленности, позволяют оценивать ограничения подобной природы в единстве их институционального и функционального аспектов;

– ограничения в управлении всегда функционально организованы и существуют в определенных институциональных формах, на каком бы этапе формирования они не находились. Свои политико-правовые возможности ограничения реализуют в пространстве общего управленческого потенциала политики и права, обеспечивая тем самым, при наличии цели, получение соответствующего результата;

– политико-правовая среда предопределяет единство институционального и функционального действия ограничения.

Диссертант заключает, что институциональные формы ограничений в государственном управлении возникают и воплощаются в механизме правового и политического регулирования отношений, но всегда в деятельном ракурсе и в отношении всех без исключения субъектов. Формальность и реальность их общественного устройства, существования и действия – это два главных признака институциональных форм политико-правовых ограничений в государственном управлении.

Вторая глава **«Институциональная трансформация политико-правовых ограничений в российском государственном управлении»** посвящена институционально-правовому анализу ограничений в конкретных сферах государственного управления.

В первом параграфе *«Институциональные признаки политико-правовых ограничений в государственном управлении»* определяют

ся основные характеристики политико-правовых ограничений в государственном управлении.

Диссертант отмечает, что при всей типичности форм и методов организации государственного управления в современной России наблюдаются две основные противоречивые тенденции: первая заключается в демократизации правового и политического регулирования общественной жизни, вторая характеризуется усложнением и усилением государственного воздействия на жизнь общества. При этом происходит неоправданное возрастание политической роли ограничений за счет ослабления влияния их правовой составляющей, хотя для общества гораздо важнее не институциональные формы, а функциональная ценность и технологическая способность государственного управления адекватно и именно правовым образом своевременно реагировать на проблемы, возникающие в политико-правовой жизни.

По мнению диссертанта, другим не менее важным условием публично-управленческого влияния ограничений является состояние общей системы социальных ограничений, элементом которой выступают и политико-правовые ограничения. Ценность системы ограничений состоит в ее управляющем воздействии на самосохранение и поддержание функционирования любой социальной системы.

Диссертант замечает, что в государственном управлении ограничения как политико-правовой институт имеют внешнюю и внутреннюю направленность, учет этой особенности позволяет определить баланс между общественным значением ограничений и ценностными установками институционального субъекта, его восприятием той институциональной формы политико-правовой природы ограничений, которую он деятельно создает. Поэтому, используя критерий определения степени непосредственного участия субъекта в институциональном формировании политико-правовых ограничений, диссертант последовательно рассматривает следующие их институциональные признаки:

1. Политико-правовой характер целей ограничений в государственном управлении, который обусловлен ожидаемым результатом, общностью целей правового регулирования и политического воздействия и целей управления в правовом государстве. Цели ограничений имеют определенную иерархию, построенную на соответствующих принципах. Стратегические политико-правовые цели ограничений в государ-

ственном управлении зафиксированы конституционным образом, а тактические цели можно установить как минимум двумя способами: а) с помощью формально-юридического и политического анализа действующих законов и деятельности институциональных субъектов по соблюдению требований (ограничений) закона; б) путем сопоставления продекларированных политических ограничений и последующей их трансформации в правовые ограничения.

2. Форма организации ограничений как некое упорядочение политико-правовых отношений, где действия институциональных субъектов формально и реально согласованы между собой на всех уровнях механизма правового регулирования и политического процесса с учетом способов их организации. Этот признак диссертантом рассмотрен на примере анализа правового института оспаривания решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

3. Действие ограничений в государственном управлении проявляется в рамках их способности выполнять определенные управленческие функции, методов реализации в управленческой сфере, направленности воздействия в государственном управлении.

Диссертант в заключение систематизирует следующие особенности политико-правовых ограничений в российском государственном управлении:

– антагонистические противоречия в функциональном использовании политики и права в государственном управлении не существуют, т.к. действие правовых и политических норм носит ситуативный характер;

– институциональное единство ограничений в государственном управлении предопределено, с одной стороны, границами функциональных возможностей политики и права в этом процессе, а с другой – пределами возможностей данного вида управления;

– методы политико-правовых ограничений являются частью системы методов системы государственного управления, т.к. они обладают способностью управляющего воздействия.

Во втором параграфе *«Гражданское общество и государственно-правовой институт ограничений свободы человека»* рассматриваются вопросы институционального формирования ограничений в контек-

сте закрепления юридических пределов их действия в сфере обеспечения свободы человека.

Диссертант отмечает, что в действительности интересы людей и государства реально не совпадают и компромисс между ними достигается в том числе и с помощью взаимоприемлемых ограничений политико-правового характера. Человек всегда накладывает на себя те или иные самоограничения, в частности и правового характера, которые зачастую называют благоразумием. Государство, создавая нормы права, обязано их соблюдать, и эта обязанность продиктована политикой самоограничения, благоразумием власти. Между этими интересами и самоограничениями личности и государства всегда существует противоречие, которое разрешается путем конституционного закрепления базовых условий (основ) ограничений прав и свобод, а в законодательстве – конкретных способов ограничений отдельных прав и свобод.

Диссертант проанализировал политико-правовые основы конституционно-предельного ограничения прав и свобод человека и гражданина как допустимые и желаемые для свободного развития личности, а также качественные особенности и базовые характеристики гражданского общества как социально-правовой ассоциации свободных граждан.

Диссертант отмечает, что в условиях вторичности правового регулирования подобное общество задает параметры и пределы государственного вмешательства в «гражданскую жизнь», предопределяя пределы ограничений государственного управления.

Далее диссертант критически оценивает существующие классификации политико-правовых ограничений, отмечая, что адекватные критерияльные установки позволяют принимать конкретные меры в рамках государственного управления, направленные на реализацию позитивных прав и свобод человека и гражданина, исключая нелегитимные способы их реализации. При этом диссертант подчеркивает, что институциональные формы ограничения конституционного уровня закрепления императивно определяют допустимые формы и содержание отраслевых ограничений. Это положение обосновывается при рассмотрении правового и политического смысла управленческих свойств ограничений на примере изменений положений статьи 48 Закона Российской Федерации от 28.11.1995 № 186-ФЗ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел,

учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» и ее толкования Конституционным судом Российской Федерации (определение от 21 декабря 2001 г. № 295-О).

Используя результаты сравнительно-правового анализа Конституции РФ, правовых позиций Конституционного суда России, положений международных актов, диссертант утверждает следующее: на высшем политико-правовом уровне закрепления институциональных форм ограничений определяются не только принципы ограничения фундаментальных прав и свобод человека и гражданина, но и основания, способы, частные цели, процедуры ограничения отдельных прав и свобод. При этом эффективность принципа определенности и соразмерности обусловлена не только политической целесообразностью закрепления в юридической форме необходимого баланса ограничений интересов человека, общества и государства, но и важностью институциональной согласованности конструкции конституционных ограничений с другими правовыми институтами.

По мнению диссертанта, определение границ ограничения основных прав и свобод относится к полномочиям только федерального законодателя, но с конкретно определенными пределами допустимости. Соответствие этих границ установленным конституционно критериям может и должно быть предметом судебной проверки соразмерности политико-правовых ограничений конституционным целям и соответствия характеру и природе отношений государства, гражданского общества и гражданина.

В заключение делается вывод, что гражданское общество, делегируя часть своих полномочий государству, обуславливает институционализацию политико-правовых ограничений в государственном управлении, тем самым оно определяет политико-правовые пределы не только свободы человека, но и институциональных субъектов властно-публичного управления.

В третьем параграфе *«Правовой институт ограничения в системе управления государственной службой»* рассматривается правовой режим ограничения по отношению к государству и его представителям – государственным служащим.

Государство всегда функционально организовано так, что объективно стремится к неограниченному расширению властного пространства.

Российская государственность характеризуется диссертантом как переходная стадия от авторитарного (социалистического) режима к демократическому либеральному режиму, где единственным средством ограничения государственной власти является право. Об этом свидетельствует конституционный императив: человек, его права и свободы – высшая ценность, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

Политико-правовой статус ограничения и с позиции естественно-правовой теории свидетельствует о том, что именно эта формально-юридическая сторона демократии выступает исходным управляющим началом реального существования института ограничения свободы личности и института ограничения государства и государственных служащих.

Поэтому обеспечение режима политико-правовых пределов, ограничивающих в конкретных институциональных формах управленческие возможности государства, является ключевой задачей российской государственности.

Далее в работе рассматриваются общие для всех политико-правовых ограничений государства признаки, к числу которых, по мнению диссертанта, относятся следующие: ограничения в юридическом виде определяют границы (меры) возможностей государства как способ установления пределов государственной власти; являются частью политико-правового механизма согласования личных и общественных интересов; объективируются в императивных нормах права и всегда носят характер нормативного предписания; имеют жесткую юридическую процедуру определения полномочий публичных субъектов государственного управления; существуют в общем институциональном политико-правовом пространстве управленческого потенциала государства.

В общем институциональном пространстве ограничений государства особое значение имеет вопрос об их действии по отношению к субъектам государственной службы, которые в этом случае выступают объектом ограничения. Носители российской государственной службы являются одновременно и институциональным субъектом (создавая и накладывая ограничения на членов общества), и объектом ограничений (выступая в качестве ограничиваемых). При этом система управления государственной службой не в полной мере учитывает специфику по-

литико-правовых ограничений в государственном управлении, что проявляется в пробелах и неопределенности некоторых базовых положений действующих законов, в правоприменительной практике в этой сфере. Именно поэтому диссертантом подвергнуты критическому анализу базовые законы, определяющие место и роль института политико-правового ограничения в системе управления государственной службой: Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 05.12.2007 № 309-ФЗ); Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 25.12.2008 № 280-ФЗ).

Диссертант обращает внимание и на слабую научную разработанность концептуальных основ института государственной службы, что проявляется в отсутствии достаточной ясности и корректности в формулировках конкретных базовых понятий государственной службы («государственная служба», «цели системы управления государственной службой», «система управления государственной службой»). При этом особое внимание уделено новому для государственного управления правовому понятию – «конфликт интересов».

Диссертант показывает, что ограничения при конфликте интересов выражаются в следующих институционально-правовых формах: ограничения – запрет на неосновательное обогащение; ограничения – должностные обязанности; ограничения – мера сдерживания, предостерегающий прием; ограничения – инструмент (средство и технология) выполнения служащим требований закона к поведению на государственной гражданской службе.

Далее в работе критически оценивается модель правового мониторинга реализации ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», предложенная А.Ф. Ноздрачевым, при этом особое внимание уделено юридическим и организационно-управленческим показателям мониторинга в их предметном единстве.

В заключении автор подводит итог, что политико-правовые ограничения в системе государственного управления имеют множество институциональных форм (явных и скрытых), характеризующихся общими и отличительными признаками, но они всегда должны объективироваться в нормативных и правоприменительных актах, обеспечивая тем са-

мым общественный контроль за их соблюдением. Любые трансформации института ограничения в государственном управлении должны учитывать взаимосвязь и взаимообусловленность институтов ограничения свободы человека и ограничения деятельности государственных служащих.

**Основное содержание диссертации отражено в следующих публикациях автора:**

***Статьи, опубликованные в изданиях Перечня ВАК Минобрнауки России:***

1. Гончаров С.Ю. Политико-правовая природа ограничения в системе институтов государственного управления // Философия права. 2009. № 3. – 0,6 п.л.

2. Гончаров С.Ю. Правовые версии инструментально-технологического моделирования ограничения в государственном управлении // Юристъ-Правоведъ. 2009. № 3. – 0,6 п.л.

***Иные публикации:***

3. Гончаров С.Ю. Действие политики и права в государственном управлении // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. 2009. № 4. – 0,5/0,35 п.л. (в соавторстве).

4. Гончаров С.Ю. Институт ограничения в системе управления государственной службой // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. 2009. № 7. – 0,4 п.л.

Формат 60x84/16. Объем 1,5 п.л. Набор компьютерный.  
Гарнитура Таймс. Печать ризография. Бумага офсетная.  
Тираж 100 экз. Заказ № 596

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНиРИО  
Ростовского юридического института МВД России.  
344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83.