Современное право и публичное управление: проблемы методологии и соотношения

**Человек:** В статье рассматривается теоретико-правовые аспекты современного правопонимания. Устанавливается соотношение права и публичного управления. Рассматриваются современные проблемы методологии права и публичного управления.

**Key words:** Юриспруденция, Право, Сущность, Управление, Методология, Власть, Правопонимание, Соотношение, Проблемы, Политика

=================================

**FastText\_KMeans\_Clean:** Несколько иную точку зрения имеет, Д.Н. Бахрах, который полагает, что власть является "важнейшим, необходимейшим средством управления, обеспечивающим согласование воль, а значит, и действий различных людей"[11]. Социальное управление должно обеспечивать взаимодействие двух факторов: с одной стороны, властных полномочий и авторитета субъекта управления и самого управления (в широком смысле - авторитета самого государства), а с другой – добровольного исполнения людьми и их организациями социальных норм, сознательного подчинения субъекту власти и управления, а также его предписаниям. Понятие регулирования входит в качестве необходимого признака в понятие управления. По мнению Ю.А. Тихомирова, "правовая норма должна быть признана публично-правовую, если она устанавливает властные полномочия какого-либо союза (например, государства, земской общины, городского союза) и обязанности повиновения со стороны его членов (или обратно: обязанности властвующего союза по отношению к его членам и полномочия его членов на участие в делах властвующего союза)"[23]. Сотрудник органа государственной власти может использовать различные способы выявления нарушений техники безопасности на предприятии и в организации, при этом, право устанавливает лишь общие требования к проведению проверок, и т.д. По наше мнению, все это говорит о том, что право регулирует лишь малый объем общественных отношений в сфере публичного управления.

**Key words part:** 0.631578947368421

=================================

**FastText\_KMeans\_Raw/:** Для реализации публичной власти необходимо "динамическое отношение, то есть публичное управление, которое выражается: во-первых, наличием какой-либо общественно значимой цели, объективной необходимости в управлении (управление в обществе не может совершаться ради самого управления). Во-вторых, необходима правовая норма (правило), на основании и в соответствии с которой осуществляется публичное управление. Одно дело – регулирование функционирования и развития общества в целом, другое – отдельного предприятия. Однако, сведение публичного управления только к властному и правовому регулированию общественных отношений было бы ошибочным, так как в настоящее время могут использоваться и иные формы регулятивного воздействия (экономические, технологические, информационные, морально-этические и т.д.).

**Key words part:** 0.5789473684210527

=================================

**FastText\_PageRank\_Clean/:** По мнению же уважаемого ученого публичная власть изначально возникла в обществе. О наличии такого промежуточного звена также говорит и В.Г. Афанасьев. Регулирование – это то, на чем основано управление. На наш взгляд, право способствует легитимности власти. Поскольку именно правом устанавливаются "общеобязательные предписания, то есть такие правила поведения, которые обязаны исполнять те, кому они адресуются. Государственная власть, таким образом, всегда устанавливается как правовое отношение"[28,29]. Существование такие форм обуславливается развитием общества и научно-технического прогресса. При этом они не всегда могут иметь соответствующую правовую регламентацию.

**Key words part:** 0.631578947368421

=================================

**FastText\_PageRank\_Raw/:** По мнению же уважаемого ученого публичная власть изначально возникла в обществе. Регулирование – это то, на чем основано управление. При этом основным регулятором государственного (властного) воздействия является право[22]. Более того, посредством права реализуется публичная власть. На наш взгляд, право способствует легитимности власти. Существование такие форм обуславливается развитием общества и научно-технического прогресса. При этом они не всегда могут иметь соответствующую правовую регламентацию. Так, следователь использует тактические методы допросы подозреваемого, при этом, правом устанавливается запрет на применение запрещенных методов воздействия.

**Key words part:** 0.631578947368421

=================================

**Mixed\_ML\_TR/:** В данной доктрине имеет слабое место взаимосвязь публичного управления и публичной власти. По его мнению, публичная власть является средством реализации публичного управления, а не на оборот. При схожих взглядах, есть и одно существенное отличие, которое заключается в наличии промежуточного звена в публичном управлении – так называемого "регулирования" социальных процессов. По его мнению, "функция регулирования – непременный атрибут социального управления как специфического типа деятельности человека"[13]. Это означает, что в публичном управлении могут использоваться различные методы управленческого воздействия, при этом использование власти будет являться одним из самых распространенных способов регулирования социальных процессов. Оно имеет властный характер и подкрепляется нормами права, что в своей взаимосвязи представляет собой властно-правовое воздействие. Однако, сведение публичного управления только к властному и правовому регулированию общественных отношений было бы ошибочным, так как в настоящее время могут использоваться и иные формы регулятивного воздействия (экономические, технологические, информационные, морально-этические и т.д.). Таким образом, публичное управление осуществляется в рамках властных правовых и неправовых форм деятельности, а также в иных формах деятельности, целью которых является регулирование общественных отношений для достижения управленческого результата.

**Key words part:** 0.631578947368421

=================================

**MultiLingual\_KMeans/:** В данной доктрине имеет слабое место взаимосвязь публичного управления и публичной власти. При схожих взглядах, есть и одно существенное отличие, которое заключается в наличии промежуточного звена в публичном управлении – так называемого "регулирования" социальных процессов. По его мнению, "функция регулирования – непременный атрибут социального управления как специфического типа деятельности человека"[13]. Оно имеет властный характер и подкрепляется нормами права, что в своей взаимосвязи представляет собой властно-правовое воздействие.

**Key words part:** 0.631578947368421

=================================

**Multilingual\_PageRank/:** О наличии такого промежуточного звена также говорит и В.Г. Афанасьев. Наличие власти еще не дает субъекту управления возможности осуществлять управление. Так, к примеру, наличие публичной власти у Николая II, не позволило ему успешно управлять государством, что привело к революционному перевороту и потере власти. Следовательно, власть не может быть определяющим фактором успешного и эффективного регулирования социальных процессов. При этом за рамками властного управления остается экономическое и религиозное регулирование, где действуют иные управленческие методы, не имеющие властного характера. Существование такие форм обуславливается развитием общества и научно-технического прогресса. При этом они не всегда могут иметь соответствующую правовую регламентацию. Это является одним из немаловажных факторов определяющих уровень коррупции в государстве.

**Key words part:** 0.5789473684210527

=================================

**RuBERT\_KMeans\_Without\_ST/:** Для реализации публичной власти необходимо "динамическое отношение, то есть публичное управление, которое выражается: во-первых, наличием какой-либо общественно значимой цели, объективной необходимости в управлении (управление в обществе не может совершаться ради самого управления). Несколько иную точку зрения имеет, Д.Н. Бахрах, который полагает, что власть является "важнейшим, необходимейшим средством управления, обеспечивающим согласование воль, а значит, и действий различных людей"[11]. Взятые в совокупности, эти социальные связи, объективно нуждающиеся в правовом регулировании, составляют специфическую область общественной жизни – социально-правовую среду, в регулировании отношении которой участвует вся система права как целостная социальная система"[25]. С другой стороны, любая социальная власть основана на управлении поведением других субъектов.

**Key words part:** 0.631578947368421

=================================

**RuBERT\_KMeans\_With\_ST/:** Так, О.Е. Лейст, находит в сущности права "нормативную форму упорядочивания, стабилизации и воспроизводства общественных отношений, поддерживаемых (охраняемых) средствами юридического процесса и государственным принуждением"[1]. Исходя из позиции В.Д. Сорокина, понимающего государство в качестве социально управляющей системы, в которой "применение правовых средств воздействия на поведение людей является одной из главных и то же время специфической формой их деятельности"[24]. Государственная власть, таким образом, всегда устанавливается как правовое отношение"[28,29]. Однако, сведение публичного управления только к властному и правовому регулированию общественных отношений было бы ошибочным, так как в настоящее время могут использоваться и иные формы регулятивного воздействия (экономические, технологические, информационные, морально-этические и т.д.).

**Key words part:** 0.6842105263157895

=================================

**RUBERT\_page\_rank\_Without\_ST/:** О наличии такого промежуточного звена также говорит и В.Г. Афанасьев. Регулирование – это то, на чем основано управление. Наличие власти еще не дает субъекту управления возможности осуществлять управление. Близость властных форм управления и правовых форм воздействия имеет в жизни сочетаемость. Это является одним из немаловажных факторов определяющих уровень коррупции в государстве.

**Key words part:** 0.5789473684210527

=================================

**RUBERT\_page\_rank\_With\_ST/:** По мнению же уважаемого ученого публичная власть изначально возникла в обществе. О наличии такого промежуточного звена также говорит и В.Г. Афанасьев. "Конкретные формы регулирования весьма разнообразны и определяются прежде всего спецификой управляемого объекта. Кроме того, "управление нельзя сводить единственно к простому регулированию. При этом они не всегда могут иметь соответствующую правовую регламентацию.

**Key words part:** 0.5789473684210527

=================================

**RUSBERT\_KMeans\_Without\_ST/:** Для реализации публичной власти необходимо "динамическое отношение, то есть публичное управление, которое выражается: во-первых, наличием какой-либо общественно значимой цели, объективной необходимости в управлении (управление в обществе не может совершаться ради самого управления). Из этого следует вывод, что право имеет характер управления, так как посредством его регулируются важные социальные процессы в обществе и в государстве. Отличительными признаками между видами управления служат как их задачи, так и правовые формы, которыми облекается проводимая в их рамках деятельность"[31]. Однако, сведение публичного управления только к властному и правовому регулированию общественных отношений было бы ошибочным, так как в настоящее время могут использоваться и иные формы регулятивного воздействия (экономические, технологические, информационные, морально-этические и т.д.).

**Key words part:** 0.631578947368421

=================================

**RUSBERT\_KMeans\_With\_ST/:** Приближенными к этой точке зрения являются позиции Ю.Н. Старилова, который указывает, что "управление неотделимо от понятий "власть", "государственная власть". При схожих взглядах, есть и одно существенное отличие, которое заключается в наличии промежуточного звена в публичном управлении – так называемого "регулирования" социальных процессов. Регулирование в широком смысле является основой управления, но оно не исчерпывает его. Однако, сведение публичного управления только к властному и правовому регулированию общественных отношений было бы ошибочным, так как в настоящее время могут использоваться и иные формы регулятивного воздействия (экономические, технологические, информационные, морально-этические и т.д.).

**Key words part:** 0.5789473684210527

=================================

**RUSBERT\_page\_rank\_Without\_ST/:** В данной доктрине имеет слабое место взаимосвязь публичного управления и публичной власти. Кроме того, "управление нельзя сводить единственно к простому регулированию. Вместе с тем, регулирование в широком смысле является. При этом они не всегда могут иметь соответствующую правовую регламентацию. Близость властных форм управления и правовых форм воздействия имеет в жизни сочетаемость.

**Key words part:** 0.5789473684210527

=================================

**RUSBERT\_page\_rank\_With\_ST/:** Это и понятно, так как "управление является непременным, внутренним присущим свойством общества на любой ступени его развития. Баланс этих явлений и создает необходимое качество социальной управленческой деятельности"[12]. Вместе с тем, регулирование в широком смысле является. С другой стороны, власть также имеет свои определенные формы выражения. Так, следователь использует тактические методы допросы подозреваемого, при этом, правом устанавливается запрет на применение запрещенных методов воздействия.

**Key words part:** 0.631578947368421

=================================

**Simple\_PageRank/:** Таким образом, "управление представляет собой целеполагающее (сознательное, преднамеренное, продуманное!), организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т.д.)"[8]. При этом право соотносится с управлением как частное и общее, где право является специфической формой управления, материализовавшаяся в оригинальных средствах управляющего воздействия на людей. Социальное управление должно обеспечивать взаимодействие двух факторов: с одной стороны, властных полномочий и авторитета субъекта управления и самого управления (в широком смысле - авторитета самого государства), а с другой – добровольного исполнения людьми и их организациями социальных норм, сознательного подчинения субъекту власти и управления, а также его предписаниям. На наш взгляд, отличие точки зрения Ю.Н. Старилова от концепции понимания управления Д.Н. Бахрахом, заключается в том, что у последнего власть – это средство управления, а для первого, власть представляет собой средство регулирования социальных процессов. Здесь мы можем говорить о "перемещении акцентов с волевого воздействия субъекта управления на объект (то есть управление в форме команды, управление-воздействие, директивное планирование, бюджетное финансирование, лимитированное снабжение) на отношения взаимной ответственности, партнерства, самостоятельности, договоров, координации, общего руководства"[20,21,12]. Сотрудник органа государственной власти может использовать различные способы выявления нарушений техники безопасности на предприятии и в организации, при этом, право устанавливает лишь общие требования к проведению проверок, и т.д. По наше мнению, все это говорит о том, что право регулирует лишь малый объем общественных отношений в сфере публичного управления.

**Key words part:** 0.631578947368421

=================================

**TextRank/:** Несколько иную точку зрения имеет, Д.Н. Бахрах, который полагает, что власть является "важнейшим, необходимейшим средством управления, обеспечивающим согласование воль, а значит, и действий различных людей"[11]. Социальное управление должно обеспечивать взаимодействие двух факторов: с одной стороны, властных полномочий и авторитета субъекта управления и самого управления (в широком смысле - авторитета самого государства), а с другой – добровольного исполнения людьми и их организациями социальных норм, сознательного подчинения субъекту власти и управления, а также его предписаниям. Это означает, что в публичном управлении могут использоваться различные методы управленческого воздействия, при этом использование власти будет являться одним из самых распространенных способов регулирования социальных процессов. Однако, сведение публичного управления только к властному и правовому регулированию общественных отношений было бы ошибочным, так как в настоящее время могут использоваться и иные формы регулятивного воздействия (экономические, технологические, информационные, морально-этические и т.д.). Сотрудник органа государственной власти может использовать различные способы выявления нарушений техники безопасности на предприятии и в организации, при этом, право устанавливает лишь общие требования к проведению проверок, и т.д. По наше мнению, все это говорит о том, что право регулирует лишь малый объем общественных отношений в сфере публичного управления. Таким образом, публичное управление осуществляется в рамках властных правовых и неправовых форм деятельности, а также в иных формах деятельности, целью которых является регулирование общественных отношений для достижения управленческого результата.

**Key words part:** 0.631578947368421

=================================

**TF-IDF\_KMeans/:** В этих наиболее распространенных определениях сущности права прослеживается управленческая черта либо вернее, управленческая сущность права. К таким средствам относятся, прежде всего, установление норм права, а также их последующая реализация. По его мнению, публичная власть является средством реализации публичного управления, а не на оборот. При схожих взглядах, есть и одно существенное отличие, которое заключается в наличии промежуточного звена в публичном управлении – так называемого "регулирования" социальных процессов. Таким образом, власть является необходимым атрибутом управления, но не определяющим само управление. При этом за рамками властного управления остается экономическое и религиозное регулирование, где действуют иные управленческие методы, не имеющие властного характера. Из этого следует вывод, что право имеет характер управления, так как посредством его регулируются важные социальные процессы в обществе и в государстве. Сотрудник органа государственной власти может использовать различные способы выявления нарушений техники безопасности на предприятии и в организации, при этом, право устанавливает лишь общие требования к проведению проверок, и т.д. По наше мнению, все это говорит о том, что право регулирует лишь малый объем общественных отношений в сфере публичного управления.

**Key words part:** 0.6842105263157895

=================================

**Текст:** Рассматривая сущность права и управление, следует установить и проанализировать существующую их взаимосвязь. Она прослеживается в крайне субъективном понимании сущности права. При этом многочисленные определения права (сущности права) можно свести к нескольким достаточно узким понятиям, которые свидетельствуют о управленческой природе права. Так, О.Е. Лейст, находит в сущности права «нормативную форму упорядочивания, стабилизации и воспроизводства общественных отношений, поддерживаемых (охраняемых) средствами юридического процесса и государственным принуждением»[1]. В.В. Лазарев акцентирует внимание на принятии «нормативов равенства и справедливости, регулирующих борьбу и согласование свободных воль в их взаимоотношении друг с другом»[2]. При этом как отмечает П.А. Сорокин «право всегда устанавливает определенную связь между двумя правовыми центрами (субъектом права и субъектом обязанностей) и указывает, что может требовать один и что должен сделать другой»[3]. В этих наиболее распространенных определениях сущности права прослеживается управленческая черта либо вернее, управленческая сущность права.. Действительно, в коренных определениях права за основу взяты управленческие механизмы (категории, принципы, методы и т.д.). Это и понятно, так как «управление является непременным, внутренним присущим свойством общества на любой ступени его развития. Данное свойство имеет всеобщий характер и вытекает из системной природы общества, из общественного, коллективистского труда людей, из необходимости общаться в процессе труда и жизни, обмениваться продуктами своей материальной и духовной работы»[4]. Наряду с этим, «управление есть процесс и продукт функционирования сознания и воли людей, важнейшее направление действия их разума»[5]. Иначе говоря, «ставить управленческие цели и добиваться их реализации способен лишь человек, социальный коллектив, общество»[6].. Из чего следует, что формой выражения управления будет являться деятельность людей, которая заключается в применении определенных средств воздействия. «Ведь управление существует тогда, когда некий его субъект на что-то влияет, что-то изменяет, преобразует, переводит из одного состояния в другое, чему-то придает новое направление движения и развития»[7]. Таким образом, «управление представляет собой целеполагающее (сознательное, преднамеренное, продуманное!), организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т.д.)»[8].. Соответственно, управление также и право представляет интеллектуальную деятельность людей, направленную на организацию жизненно важных процессов в обществе. При этом право соотносится с управлением как частное и общее, где право является специфической формой управления, материализовавшаяся в оригинальных средствах управляющего воздействия на людей. К таким средствам относятся, прежде всего, установление норм права, а также их последующая реализация. Более того, управление в котором используются правовые средства, будет считаться публичным управлением, так как нормы права исходят от государства и его неотъемлемых институтов.. Между тем вопрос о содержании публичного управления является не до конца проработанным.. Так, по мнению В.Е. Чиркина, публичное управление кореллируется с понятием «публичная власть». Для реализации публичной власти необходимо «динамическое отношение, то есть публичное управление, которое выражается: во-первых, наличием какой-либо общественно значимой цели, объективной необходимости в управлении (управление в обществе не может совершаться ради самого управления). Таковой может быть событие, состояние, действие, имеющие значение для публичного территориального коллектива и вызывающее управленческую реакцию. Во-вторых, необходима правовая норма (правило), на основании и в соответствии с которой осуществляется публичное управление. В-третьих, необходимо, как правило, совершение соответствующего юридически значимого акта (не обязательно принятие письменного документа, возможно устное распоряжение начальника). В результате возникает публичное управленческое отношение: определенная связь между субъектом и объектом управления. Суть такого отношения – воздействие субъекта (органа и т.д.), обладающего публичной властью, в конечном счете принадлежащей территориальному публичному коллективу и предоставленной, делегированной им в определенном объеме субъекту управления, на объект управления, в общественных интересах»[9]. В данной доктрине имеет слабое место взаимосвязь публичного управления и публичной власти. Получается, что публичная власть обусловлена публичным управлением, при этом не понятно, что же имеет первостепенное значение? По мнению же уважаемого ученого публичная власть изначально возникла в обществе. Реализация такой власти именно и является публичным управлением[10].. Несколько иную точку зрения имеет, Д.Н. Бахрах, который полагает, что власть является «важнейшим, необходимейшим средством управления, обеспечивающим согласование воль, а значит, и действий различных людей»[11]. Тем самым, он входит в противоречие с первой концепцией, указывая на первостепенность публичного управления по отношению к публичной власти. По его мнению, публичная власть является средством реализации публичного управления, а не на оборот.. Приближенными к этой точке зрения являются позиции Ю.Н. Старилова, который указывает, что «управление неотделимо от понятий «власть», «государственная власть». Власть – это необходимое средство регулирования социальных процессов; она формирует единую, отвечающую публичным интересам организационно-управляющую волю и обеспечивает создание социального порядка, демократических основ жизни общества. Властность социального управления включает и такое социальное явление, как авторитет. Социальное управление должно обеспечивать взаимодействие двух факторов: с одной стороны, властных полномочий и авторитета субъекта управления и самого управления (в широком смысле - авторитета самого государства), а с другой – добровольного исполнения людьми и их организациями социальных норм, сознательного подчинения субъекту власти и управления, а также его предписаниям. Баланс этих явлений и создает необходимое качество социальной управленческой деятельности»[12].. На наш взгляд, отличие точки зрения Ю.Н. Старилова от концепции понимания управления Д.Н. Бахрахом, заключается в том, что у последнего власть – это средство управления, а для первого, власть представляет собой средство регулирования социальных процессов. При схожих взглядах, есть и одно существенное отличие, которое заключается в наличии промежуточного звена в публичном управлении – так называемого «регулирования» социальных процессов.. О наличии такого промежуточного звена также говорит и В.Г. Афанасьев. По его мнению, «функция регулирования – непременный атрибут социального управления как специфического типа деятельности человека»[13]. «Ведь регулирование необходимо предполагает упорядочивание структуры или организации (формы), а это и есть, судя по всему, управление»[14]. «Конкретные формы регулирования весьма разнообразны и определяются прежде всего спецификой управляемого объекта. Одно дело – регулирование функционирования и развития общества в целом, другое – отдельного предприятия. Формы регулирования, - пишет В.Г. Афанасьев, - зависят и от субъекта, и от органа управления. В этом плане регулирование, осуществляемое, к примеру, государством, отличается от регулирования, осуществляемого кооперативными или общественными организациями»[15].. Кроме того, «управление нельзя сводить единственно к простому регулированию. Регулирование в широком смысле является основой управления, но оно не исчерпывает его. Понятие регулирования входит в качестве необходимого признака в понятие управления. Регулирование – это то, на чем основано управление. В отличие от регулирования управление связано не только с сохранением системы, ее разнообразия, но и с ее изменением. Управление, включающее в себя в снятом виде регулирование, связано и с сохранением, и с изменением системы, но с таким именно изменением, которое «заложен» в программе управления»[16,17].. В этой концепции нас привлекает публичное регулирование, или как его называет В.Г. Афанасьев, - политическое регулирование. Его осуществляет государство, причем использует для этой цели властные, административно-правовые методы, которыми не пользуются другие субъекты управления[18]. При этом публичность такого регулирования будет заключаться в том, что «одному субъекту принадлежит полномочие на власть по отношению к другому, а другой имел бы обязанность подчиняться первому»[19]. Вместе с тем, регулирование в широком смысле является. Таким образом, власть является необходимым атрибутом управления, но не определяющим само управление. Наличие власти еще не дает субъекту управления возможности осуществлять управление. Так, к примеру, наличие публичной власти у Николая II, не позволило ему успешно управлять государством, что привело к революционному перевороту и потере власти. Следовательно, власть не может быть определяющим фактором успешного и эффективного регулирования социальных процессов. При этом за рамками властного управления остается экономическое и религиозное регулирование, где действуют иные управленческие методы, не имеющие властного характера. Здесь мы можем говорить о «перемещении акцентов с волевого воздействия субъекта управления на объект (то есть управление в форме команды, управление-воздействие, директивное планирование, бюджетное финансирование, лимитированное снабжение) на отношения взаимной ответственности, партнерства, самостоятельности, договоров, координации, общего руководства»[20,21,12]. Это означает, что в публичном управлении могут использоваться различные методы управленческого воздействия, при этом использование власти будет являться одним из самых распространенных способов регулирования социальных процессов. При этом основным регулятором государственного (властного) воздействия является право[22].. В этом ракурсе приобретает важное значение соотношение права и регулирования в системе управления.. По мнению Ю.А. Тихомирова, «правовая норма должна быть признана публично-правовую, если она устанавливает властные полномочия какого-либо союза (например, государства, земской общины, городского союза) и обязанности повиновения со стороны его членов (или обратно: обязанности властвующего союза по отношению к его членам и полномочия его членов на участие в делах властвующего союза)»[23]. Исходя из позиции В.Д. Сорокина, понимающего государство в качестве социально управляющей системы, в которой «применение правовых средств воздействия на поведение людей является одной из главных и то же время специфической формой их деятельности»[24]. По его мнению, «право регулирует не все, а только определенную часть отношений между людьми в обществе. Взятые в совокупности, эти социальные связи, объективно нуждающиеся в правовом регулировании, составляют специфическую область общественной жизни – социально-правовую среду, в регулировании отношении которой участвует вся система права как целостная социальная система»[25].. При этом как отмечает А.В. Поляков, «право, формирующееся в государстве, является одним из наиболее мощных средств и социального контроля, и социального развития. Оно обладает высшей легитимностью (социальной ценностью) в «здоровом» государстве, и конфликтующие с ним нормы социального права, как правило, теряют свое правовое значение»[26].. Из этого следует вывод, что право имеет характер управления, так как посредством его регулируются важные социальные процессы в обществе и в государстве. Более того, посредством права реализуется публичная власть. «Она упорядочивает отношения внутри общества как целого и поэтому выступает от имени общества во всех внутренних и внешних отношениях. Публичная власть выступает средством общесоциальной коммуникации, что и делает ее властью публичной (общественной) в собственном смысле слова (вне коммуникативного пространства никакая «публичность» невозможна). С другой стороны, любая социальная власть основана на управлении поведением других субъектов. Признание власти со стороны населения в качестве социальной ценности, согласие подчиняться ей, следовать ее распоряжениям характеризует легитимность власти. Легитимность является необходимым признаком всякой публичной власти и условием ее дееспособность»[27]. На наш взгляд, право способствует легитимности власти. Поскольку именно правом устанавливаются «общеобязательные предписания, то есть такие правила поведения, которые обязаны исполнять те, кому они адресуются. Государственная власть, таким образом, всегда устанавливается как правовое отношение»[28,29]. Следовательно, «легитимность власти есть не что иное, как признание ее правового характера»[30].. В таком случае, мы можем констатировать, что публичное управление имеет многогранный характер, который заключается интегративных свойствах оказываемого публичного регулирования. Оно имеет властный характер и подкрепляется нормами права, что в своей взаимосвязи представляет собой властно-правовое воздействие. Именно подобное воздействие составляет основное содержание публичного управления, которое «не является однородной структурой; оно скорее, организационно расчленено и в своих составных частях выстроено иерархически. Отличительными признаками между видами управления служат как их задачи, так и правовые формы, которыми облекается проводимая в их рамках деятельность»[31].. Однако, сведение публичного управления только к властному и правовому регулированию общественных отношений было бы ошибочным, так как в настоящее время могут использоваться и иные формы регулятивного воздействия (экономические, технологические, информационные, морально-этические и т.д.). Существование такие форм обуславливается развитием общества и научно-технического прогресса. Вместе с тем, усовершенствование и развитие властно-правовых форм управляющего регулирования имеет ключевое значение для развития правового государства и гражданского общества.. С другой стороны, власть также имеет свои определенные формы выражения. При этом они не всегда могут иметь соответствующую правовую регламентацию. Фактически вне рамок права остаются психологические методы властного воздействия, властные отношения в религиозных организациях, в семье, в экономических и политических подсистемах. Близость властных форм управления и правовых форм воздействия имеет в жизни сочетаемость. Так, следователь использует тактические методы допросы подозреваемого, при этом, правом устанавливается запрет на применение запрещенных методов воздействия. Сотрудник органа государственной власти может использовать различные способы выявления нарушений техники безопасности на предприятии и в организации, при этом, право устанавливает лишь общие требования к проведению проверок, и т.д.. По наше мнению, все это говорит о том, что право регулирует лишь малый объем общественных отношений в сфере публичного управления. Зачастую, публичное управление имеет инерционный характер, обусловлено существованием в обществе авторитета государства и сложившихся взаимоотношений людей, общества и государства. Это является одним из немаловажных факторов определяющих уровень коррупции в государстве.. Таким образом, публичное управление осуществляется в рамках властных правовых и неправовых форм деятельности, а также в иных формах деятельности, целью которых является регулирование общественных отношений для достижения управленческого результата.