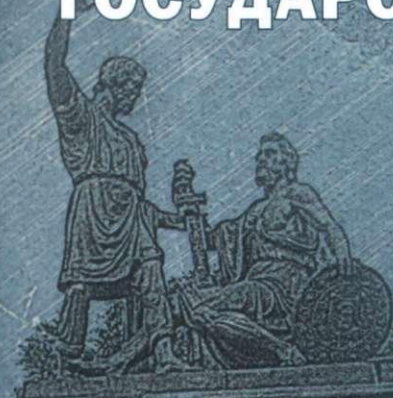


НИУ ВШЭ НИЖНИЙ НОВГОРОД

# НАРОД И ВЛАСТЬ: ВОПРОСЫ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА



НИЖНИЙ НОВГОРОД, 2014

Нижегородский филиал федерального автономного образовательного  
учреждения высшего профессионального образования  
«Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики», факультет права

# **НАРОД И ВЛАСТЬ: ВОПРОСЫ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

Нижний Новгород, 2014

*Редакционная коллегия:*

Груздев В.В. – доктор юридических наук, декан юридического факультета, заведующий кафедрой теории права и гражданско-правовых дисциплин ФГБОУ ВПО «Костромской государственной университет имени Н.А. Некрасова»;

Клепоногова М.В. – кандидат юридических наук, доцент, декан факультета права НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, заслуженный юрист РФ;

Михеева И.В. (отв. ред.) – доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного и административного права НИУ ВШЭ – Нижний Новгород;

Селезнев Ф.А. (отв. ред.) – доктор исторических наук, профессор, руководитель Центра краеведческих исследований Института международных отношений и мировой истории Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского;

Сочнев Ю.В. – кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории права и государства НИУ ВШЭ – Нижний Новгород.

**Н 30** Народ и власть: вопросы истории государства и права : сб. научн. тр. / отв. ред. И.В. Михеева, Ф.А. Селезнев. Нижний Новгород: Изд-во ООО «Растр-НН», НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, 2014. 430 с.

Книга представляет собой первый выпуск сборника статей, изданного факультетом права Нижегородского филиала федерального автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» и посвященного исследованию различных аспектов взаимодействия власти и общества в историческом и современном контексте развития государства. Большое место отведено правовым и историко-правовым аспектам этого взаимодействия. Особое внимание уделено истории государственных учреждений и взаимоотношений власти и общества с древности до начала XX века. Ряд проблем российской истории этого периода рассматривается на материалах Нижегородского края.

Издание адресовано научным работникам, студентам, аспирантам, преподавателям вузов, всем интересующимся проблемами права и управления, историей государства и права, краеведением.

УДК 340.130  
ББК 67.3

ISBN 978-5-91999-012-3

© НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, 2014 г.  
© Авторы сборника, 2014 г.

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	7
Ф.А.Селезнев. Юрий Григорьевич Галай.....	9
<b>Народ и власть: правовые аспекты взаимодействия.....</b>	<b>11</b>
В. В. Груздев. Человек в модели правоотношений: некоторые акценты в методологии исследования генезиса права.....	12
М. Л. Груздева. К вопросу об осмыслении идеи российской государственности.....	19
И. Г. Дудко. Российское государство и общество: политические и правовые взгляды Н.П. Огарева.....	31
А. П. Кузнецов. Эволюция уголовного законодательства об ответственности за мошенничество, присвоение или растрату (историческое исследование).....	46
И. В. Михеева, П. А. Лебедева. Охрана культурного наследия в России: роль государства.....	58
П. Н. Панченко. Киевский майдан конца 2013 и начала 2014 года: народовластие и лженародовластие, революция и контрреволюция, преступление и наказание.....	70
О. Н. Артюшина. Отдельные проблемы реализации местного самоуправления.....	90
И. В. Бацин. Ответственность за преступления, посягающие на конкурентные отношения, по советскому уголовному законодательству.....	95
К. К. Кораблин. Из истории освоения восточных окраин России: все-российская каторга на острове Сахалине (вторая половина XIX – начало XX века).....	103
А. С. Логинова. Периодизация правового регулирования таможенных отношений в России.....	125



*И. В. Михеева* – доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного и административного права НИУ ВШЭ – Нижний Новгород

*П. А. Лебедева* – начальник отдела охраны и правовой работы с объектами культурного наследия федерального значения Управления государственной охраны объектов культурного наследия Нижегородской области

## ОХРАНА КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ В РОССИИ: РОЛЬ ГОСУДАРСТВА

Одним из важнейших элементов реформирования российской культуры в рамках модернизации всего государства является изменение отношения власти к традициям, подтверждением которых являются памятники истории и культуры. Поэтому вопрос о его охране как собственности Российского государства и общества в контексте модернизации Российского государства требует особого внимания. Тем более что в настоящее время не выработана объективная оценка стоимости культурного наследия (в отличие от национального богатства, которое составляется из основного капитала, материальных активов, домашнего имущества, леса, минерально-сырьевой и топливно-энергетической базы, интеллектуального потенциала). А это наряду с непоследовательностью правотворческой и правоприменительной практики создает трудности в обретении адекватной ценности достояния государства.

Законодатель дает понятие культурное достояние народов Российской Федерации через «совокупность культурных ценностей...»<sup>1</sup>. Состав его определяется Правительством РФ и находится на особом режиме охраны и использования. Заметим, что, исследуя содержание понятия «национальное достояние», авторы не всегда обращают внимание на существование и наличие легального определения «культурное достояние». Между тем определение последнего не может не

учитываться при обобщении «моделей» доктринального понимания родового понятия «национальное достояние» и тем более при выявлении содержания его правового режима<sup>2</sup>.

Вектор государственной охраны культурного достояния направлен не только на охрану, сохранение, но и его рациональное использование, несмотря на отсутствие соответствующего денежного эквивалента. А потому включение объектов, составляющих культурное достояние России, в процессы экономического характера создает необходимость четкого законодательного обозначения регулятивных режимов ограничения оборота этих ценностей. Расширение же диапазона экономико-правовых регуляторов требует единообразия законодательных терминов, обозначающих объект регулирования данной сферы. В связи с этим одной из актуальных проблем реализации правовых режимов культурных ценностей является четкая юридическая определенность и дифференциация юридической терминологии.

В действующем законодательстве употребляются коррелирующие термины: «культурное достояние и культурное наследие», «культурные ценности», «памятники истории и культуры». При этом достояние употребляется параллельно наследию и оба определяются через «ценности», которые в свою очередь могут быть «культурно-историческими», «культурными и научными», «культурными и гуманитарными», «движимыми и недвижимыми». Хотя вопросы охраны движимых ценностей требуют жесткой конкретизации, последнее время внимание законодателя в силу вполне понятных экономических мотивов привлекают использование и сохранение прежде всего недвижимых объектов культурного наследия. В этом контексте наиболее часто употребляемым является понятие «памятники». Но если понятия «культурное достояние», «культурное наследие», «культурные ценности» определены законодателем, то понятие «памятники истории и культуры» и просто «памятники», несмотря на наиболее частое употребление, а возможно, вследствие этого, несут в различных правовых актах разную смысловую нагрузку, создавая подчас трудности не только в осуществлении системного анализа тематического законодательства, но и в правоприменении.

Анализ законодательства, в том числе действующей статьи 20 Закона РСФСР «Об охране и использовании памятников истории

<sup>1</sup> Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) (ред. от 05.05.2014) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 19.11.1992. – № 46. – Ст. 2615.

<sup>2</sup> Петухова Е.П. Национальное достояние как разновидность конституционно-правового режима (на примере природных ресурсов) // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2014. – № 1. – С. 80–87.

и культуры», Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», «Основ законодательства о культуре» и др., позволяет сделать вывод о том, что сегодня происходит значительная трансформация понятия «памятник истории и культуры» при неоправданном сужении его в сторону лишь недвижимых предметов. В то же время понятие «движимые памятники», используемое в законодательстве, не имеет четкой определенности и практически выведено базовым законом из-под действия государственно-охранительного режима, что прямо противоречит принципам охраны историко-культурного наследия Российского государства.

В итоге становится очевидным, что в действующих нормативных и индивидуальных правовых актах широко распространенное понятие «памятник» имеет широкий смысловой диапазон, включая движимые предметы (что базовым законом исключается). Это подтверждается и длительной исторической траекторией использования данного понятия, истоки возникновения и употребления которого ведут к законодательству Российской империи, проходя через нормотворческую практику советских времен.

Так, содержание понятия «памятник истории и культуры» оставалось в Российской империи неточным. Само понятие обозначалось различными терминами. Это осложняло вопрос классификации памятников, подлежащих разным способам охраны и сохранения.

В начале XVIII века в Указах Петра I употребляются термины «куриозные», «оригинальные», «старые» вещи; в Указах императрицы Анны Иоанновны – «старинные», «уникальные», «примечательные» вещи «чрезвычайной работы». В первой половине XIX века появляется термин «древности», а затем и «памятники древности», «достопамятства», в середине XIX века – «древние памятники», «памятники старины», «памятники истории»<sup>3</sup>. На начало XX века складывается общее понятие памятников как предметов, подлежащих «охранению» со стороны государства. К ним предлагалось отнести «как памятники первобытной древности, так и замечательные

памятники живописи, ваяния, зодчества и всякого вообще искусства, памятники письменности, архивы, акты и рукописи, наконец, „замечательные в историческом отношении места, скалы, сады, рощи и т. д...». Признаки названных предметов юридически выделены не были. Ни в доктрине, ни в законодательстве Российской империи это понятие памятника не формулировалось. Даже перечисление элементов, составляющих содержание понятия памятника истории с такими определяемыми словами, как «замечательные», «всякого вообще искусства» и т. п., не давали четкого понимания критериев отнесения чего-либо к памятникам, т. е. к тому, что должно было подвергаться государственной охране и бережному сохранению обществом. Тем не менее видим, что даже существовавшее в Российской империи размытое в перечислениях содержание исследуемого понятия включало в себя гораздо более широкий перечень того, что сегодня мы относим к памятникам истории и культуры.

Можно сказать, что в настоящее время памятник истории и культуры, понятие, которое имеет свои традиции формирования на протяжении сотен лет, неоправданно «сужается», ограничивая действие устанавливаемого режима охраны. Для успешной реализации последнего важным представляется требование унификации тематического законодательства, которое включает использование одинаково (единообразно) определяемых в законодательстве юридических терминов, что обосновано: 1) необходимостью соответствия этого законодательства современным социально-экономическим условиям модернизируемого государства; 2) потребностью сгладить существующее противоречие между *обязательностью* сохранения культурно-исторического наследия с хозяйственными и бюджетными *интересами* как общества, так и государства.

Между тем терминологические проблемы вовсе не исчерпывают всего спектра вопросов, связанных с охраной культурно-исторического наследия нашего Отечества. Интересными представляются полномочия органов государства в памяtnико-охранительной сфере на современном этапе<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Михеева И.В. К проблеме формирования понятия «памятник истории и культуры» в законодательстве Российской империи / Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: в 2 т. / под ред. проф. В.М. Баранова. – Нижний Новгород, 2001. Т. 1. – С. 528–535.

<sup>4</sup> Действию органов государства по реализации памяtnико-охранительного режима в истории России посвящен целый ряд работ Ю.Г. Галай. Это: Галай Ю.Г. Деятельность государственных органов власти Российской Федерации по охране памяtnи-

Под государственной охраной объектов культурного наследия действующий базовый закон подразумевает «систему правовых, организационных, финансовых, материально-технических, информационных и иных принимаемых органами государственной власти мер, направленных на *выявление, учет, изучение* объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда, контроль за *сохранением и использованием* объектов культурного наследия»<sup>5</sup>. Правовой режим охраны памятников истории и культуры предполагает, таким образом, правовую регламентацию отношений, связанных с выявлением, сохранением, использованием, изучением памятников истории и культуры и соответствующим государственным контролем.

Интерес представляет шаг государства в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, связанный с передачей в 2010 году полномочий РФ органам государственной власти субъекта Российской Федерации<sup>6</sup>. Одна часть передаваемых полномочий касается сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности (на передачу этих полномочий по п. 1. ст. 9.1 наложен мораторий до 2016 года). Другая часть – государственной охраны объектов культурного наследия федерального значения (они в 2010 году передана на региональный уровень).

Заметим, что общественные отношения, которые являются предметом регулирования Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ

ков истории и культуры, 1917 – 1929 годы (историко-правовой аспект): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Галай Ю.Г. – Нижний Новгород, 1997. – 416 с.; Галай Ю.Г. Министерское нормотворчество об охране памятников истории и культуры в послевоенные годы // Экономическая эффективность права: состояние проблемы и направления ее решения в условиях преодоления последствий финансового кризиса... (Нижний Новгород, 12 апреля 2011 года). – Нижний Новгород, 2011. – С. 101–112; Галай Ю.Г. Нормотворческая и практическая деятельность Синода Российской империи по охране памятников церковной старины // Черные дыры в российском законодательстве // Юридический журнал. – М., 2005, № 4. – С. 431–440; Галай Ю.Г., Михеева И.В. Правотворчество МВД Российской империи по охране памятников старины : учебное пособие. – Н. Новгород, 2001. – 92 с. и мн. др.

<sup>5</sup> Ст. 6. Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2014).

<sup>6</sup> Ст. 9.1. ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

«Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», имеют в подавляющей своей части гражданско-правовой характер. В частности, это «отношения, возникающие в области сохранения и использования объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации», а также связанные с «особенностями владения, пользования и распоряжения объектами культурного наследия (памятниками истории и культуры) народов Российской Федерации как особым видом недвижимого имущества» (ст. 1). В соответствии со ст. 2 этого закона «имущественные отношения, возникающие при сохранении, использовании, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, регулируются гражданским законодательством Российской Федерации...».

В соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции РФ «гражданское законодательство отнесено к предмету ведения Российской Федерации». Действительно, в соответствии с п. 7 ст. 23.6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ допускается передача субъектам РФ полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом не конкретизируется характер и природа передаваемых полномочий.

Между тем передача полномочий федеральных органов по предмету ведения Российской Федерации, полномочий, связанных с сохранением и использованием объектов культурного наследия, предусматривает и передачу полномочий, связанную соответственно с особенностями владения, пользования и распоряжения, на региональный уровень. Во всяком случае ст. 9.1 ФЗ о памятниках не упоминает, что в рамках передаваемого органам государственной власти субъекта Российской Федерации осуществления полномочий в отношении объектов культурного наследия особенности «имущественных отношений» останутся в ведении РФ. В качестве исключений заявлено то, что скорее можно отнести к предмету административного права и сфере административного законодательства: ведение единого государственного реестра объектов культурного наследия; проведение государственной историко-культурной экспертизы; согласование проектов зон охраны объектов культурного наследия и градостроительных регламентов;



выдачи разрешений (открытых листов) на проведение работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия. Возникает вопрос, насколько стремление государства рассредоточить, провести некую деконцентрацию своих властных полномочий в исследуемой сфере из центра на региональный уровень соответствует Конституции РФ.

Если гражданское законодательство относится к ведению Федерации (подп. «о» ст. 71 Конституции РФ), то административное законодательство является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (подп. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Соответственно, если природа отношений, связанных с охраной объектов культурного наследия федерального значения, в большей степени носит публичный, административно-правовой характер, то передача полномочий, связанных с осуществлением государственного контроля на региональный уровень, будет входить в сферу действия п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ и относиться к совместному ведению. Потому исполнение полномочий по охране историко-культурного наследия органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации имеет конституционно-правовое основание, исполнение контрольных полномочий регулируется административным законодательством, а передача полномочий по охране памятников истории и культуры представляется вполне конституционным шагом.

В то же время природа отношений, связанных с сохранением и особенно использованием объектов культурного наследия как объектов гражданского оборота, тяготеет к гражданскому праву, сфере его регулирования, что относится к предмету ведения РФ. В этом случае передача полномочий по сохранению и использованию объектов культурно-исторического наследия не сможет быть реализована субъектами РФ, в противном случае они выйдут за рамки предмета своего ведения, что будет незаконным.

Сегодня сложно говорить о «чистых» отраслях права. Эпоха глобализации «медленно и верно» размывает четкие грани отраслей. Порой непросто определить природу того или иного акта и ответить на вопрос, является ли акт, касающийся института гражданского права и принятый в рамках гражданского законодательства, но содержащий публично-правовые нормы, полностью актом гражданского законодательства. Если да, то его издание будет относиться к федеральной

компетенции. В этом случае соответствующими полномочиями могут быть наделены только федеральные государственные органы.

Или же при очевидной доминанте присутствующих в акте административных регулятивных норм акт может быть отнесен к административному законодательству, и тогда передача соответствующих полномочий от Федерации к субъектам может вполне считаться актом, соответствующим Конституции РФ.

Без четкого ответа на эти вопросы предпринятое органами государственной власти субъектов РФ правовое регулирование в рамках исполнения переданных от Федерации полномочий, связанных с сохранением и использованием памятников истории и культуры и относящихся к гражданскому законодательству, будет не соответствующим Конституции, неправомерным. Принятые субъектами РФ в рамках переданных от РФ полномочий акты субъектов РФ будут оспоримыми и в судебном порядке могут быть признаны недействующими. Данная проблема охраны историко-культурного наследия коррелирует с общими проблемами отграничения административного права от гражданского, рассматриваемыми в современной науке и судебной практике высших инстанций, когда возникают вопросы о том, являются ли правоотношения, регулируемые оспариваемыми в суде актами, гражданско-правовыми или административно-правовыми<sup>7</sup>.

Высока вероятность того, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации не будут выходить за рамки своей компетенции. Соответственно реализация переданных на региональный уровень федеральных полномочий по сохранению и использованию объектов культурного наследия будет осуществляться в ходе принятия индивидуальных административных актов на основе действующего федерального законодательства. Законодательная деятельность в субъектах РФ и регулятивное ведомственное нормотворчество как необходимый элемент государственного управления останутся вне рамок переданных полномочий, что нарушит системность в памятно-охранительной деятельности государственных органов и снизит ее эффективность.

Заметим также, что передача полномочий в сфере охраны культурного наследия с федерального на региональный уровень прививает определенный «вкус» регионов к самостоятельности в деле охраны

<sup>7</sup> См. подробно: *Копотеев К.Н.* Определение административного права в практике Верховного Суда РФ // *Законодательство*. – 2009. – № 9. – С. 35–41.

памятников, стремление продолжать обозначенный в духе действующего закона о памятниках вектор. На сайте Архнадзора<sup>8</sup> критическому анализу подвергнута законодательная инициатива Алтайского края о передаче с федерального уровня на региональный полномочий о принятии решения об исключении из реестра памятников регионального или местного значения<sup>9</sup>. С яркими иллюстрациям говорится о масштабах трагедии, которая может разыгаться в результате принятия этих поправок. Суть их в том, что, лишив дома охранного статуса, их можно будет реконструировать и сносить, не стесняя себя требованиями Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

В данном случае все же нельзя забывать, что существующий на сегодня порядок обращения недвижимых объектов в памятники истории и культуры реализуется как федеральными, так и региональными органами государственной власти. А вот «снятие» статуса памятника с объекта, уже отнесенного с таковым», осуществляется только федеральными органами. Где же законодательная логика? Почему объективность и беспристрастность должностных лиц федеральных органов, принимающих решение о снятии статуса памятника с объекта недвижимости, считается абсолютной в сравнении с региональными властями?

В этом смысле думается, что с деконцентрацией федеральных властей могла бы конкурировать ответственность региональных властей, а также ответственность общества и его самоорганизованных структур за охрану и сохранение культурно-исторического наследия своего народа. Тем более что сегодня активно распространяется практика создания научно-консультативных и научно-методических экспертных советов с участием общественности при органах исполнительной государственной власти.

Особого внимания заслуживает функция государственного контроля в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры). Он осуществляется в соответствии с федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О защите

прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации говорится в контексте проведения внеплановых проверок деятельности проверяемых субъектов (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей).

Здесь, следует заметить, что на практике цель и задача проверочных мероприятий по объектам культурного наследия, которые проводятся уполномоченными органами государственной власти, связана прежде всего с выяснением их технического состояния, а не с проверкой хозяйственной деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, в сферу которой памятники истории и культуры включены. Предмет, формы и методы проведения государственного контроля в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия обладают определенными особенностями, которые предопределяет целый ряд исключений и необходимость учета особого правового регулирования данной сферы специализированными нормативными правовыми актами.

Несмотря на это, памятники истории и культуры все же из сферы регулирования общего закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не выведены. Действует Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1204 «Об утверждении Положения о государственном контроле в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации». Но оно носит процедурный характер, не включает принципиальных основ контрольной деятельности органов исполнительной власти, связанной с таким особым объектом контроля, как памятники истории и культуры.

Анализ законодательства и правоприменительной практики позволяет говорить о необходимости выделения специфики и особенностей государственного контроля в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия<sup>10</sup>. При этом, учитывая цели и особенности его проведения,

<sup>8</sup> Это общественное движение, добровольное некоммерческое объединение граждан, желающих способствовать сохранению исторических памятников, ландшафтов и видов Москвы. Движение образовано 7 февраля 2009 г.

<sup>9</sup> <http://www.archnadzor.ru/2014/03/06/po-zakonu-altayskogo-kрая/#more-18239>

<sup>10</sup> См.: Доклад Управления государственной охраны объектов культурного наследия Нижегородской области об осуществлении государственного контроля (надзора)



рационально вывести данный вид контроля из сферы действия закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Этот контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия можно включить в перечень видов контроля (или сфер его реализации), который содержится в частях 3, 3.1 или 4 статьи 1 Федерального закона № 294-ФЗ.

В этом контексте можно обратить внимание и на своеобразный дубляж контрольных полномочий в памятно-охранительной деятельности государства, который возникает в ходе их делегирования в виде «любопытной конструкции – контроль контроля» и рассматривается «как способ повышения эффективности контроля (надзора), осуществляемого органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации»<sup>11</sup>. Трудно согласиться с авторами, которые считают, что «делегирование полномочий по контролю – эффективная и экономически выгодная форма разграничения контрольных (надзорных) полномочий» как для субъектов Российской Федерации, так и для Российской Федерации. Дубляж любых полномочий увеличивает управленческие затраты (кадровые, материальные, финансовые и пр.). Что касается контрольных полномочий, то контроль – одна из функций любого управления, в том числе (и особенно!) государственного. Он – неотъемлемый элемент управленческой деятельности. Поэтому контроль естественным образом должен включаться в механизм реализации переданных субъектам полномочий (по сохранению, охране, использованию памятников, например). Думается, что «любопытная на первый взгляд конструкция – контроль контроля» действительно заслуживает внимания, но... на предмет выведения ее из механизма распределения полномочий между РФ и ее субъектами.

Не преодолен дисбаланс и еще в одной группе вопросов. Так, если порядок установления льготной арендной платы определен

Постановлением Правительства РФ от 4 октября 2012 г. № 1005 «Об утверждении Положения об установлении льготной арендной платы и ее размеров юридическим и физическим лицам, владеющим на праве аренды находящимися в федеральной собственности объектами культурного наследия (памятниками истории и культуры) народов Российской Федерации, вложившим свои средства в работы по их сохранению и обеспечившим выполнение этих работ», то утверждение порядка выплаты компенсации собственникам объектов культурного наследия федерального значения еще ждет своей очереди. Такая половинчатость в правовом обеспечении механизма реализации федерального законодательства требует немедленного заполнения правовых пустот в сфере охраны отечественного достояния.

По словам Н.М. Коркунова, «чем шире разрастается деятельность государства, тем сложнее становятся его задачи, тем разнообразнее оказываются и формы властвования, его элементы, функции»<sup>12</sup>. Многочисленность и многообразие явлений общественной жизни лежат в основе расширения сферы государственного регулирования, усложнения системы и структуры органов государственного управления. Это требует более внимательного отношения к определению полномочий органов государства и его публичных образований.

Государство играет ведущую роль в правовой регламентации общественных отношений, имея большой исторический опыт законодательства и подзаконного нормотворчества<sup>13</sup>. Между тем особенности (пожалуй, прежде всего недостатки) функциональной деятельности органов государственной власти (как законодательной, так и исполнительной) в ходе правовой регламентации охраны, сохранения и использования объектов культурного наследия России предопределяют большой простор для совершенствования механизма правового регулирования этой сферы общественных отношений.

в области сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия федерального значения на территории Нижегородской области и об эффективности такого контроля за 2013 год. URL: <http://government-nnov.ru/?id=122773> (сайт правительства Нижегородской области).

<sup>11</sup> Кононов Р.В. Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере контроля и надзора (вопросы теории): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – С. 16.

<sup>12</sup> Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права / история русской правовой мысли. Биографии. Документы. Публикации. – М.: Остожье, 1998. – С. 153.

<sup>13</sup> Михеева И.В. Правотворчество министерств Российской империи в XIX – начале XX века: монография / научн. ред. Н.А. Власенко. – М., 2012. – 388 с.; Правотворческая деятельность Министерства внутренних дел Российской империи по охране памятников истории и культуры в XIX – нач. XX века: монография. – Нижний Новгород, 2009. – 156 с.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

**НАРОД И ВЛАСТЬ: ВОПРОСЫ  
ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

Сборник научных трудов  
Отв. ред. И.В. Михеева, Ф.А. Селезнев

Верстка – Б. В. Прудентов  
Корректор – Л. А. Зелексон

Подписано к печати 09.09.2014 г. Формат 60х90  $\frac{1}{16}$ .  
Печать офсетная. Бумага офсетная. Тираж 500 экз.  
Усл. печ. л. 26,87

Отпечатано в типографии «Растр НН»  
603024, Нижний Новгород, ул. Белинского, 61