

УДК 346.26:719:341.355.22

**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
В СФЕРЕ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ:  
ЦЕЛЬ, ПОНЯТИЕ, ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ**

**И. Э. Мартыненко**

*Гродненский государственный университет имени Янки Купалы  
(Республика Беларусь)*

Поступила в редакцию 22 мая 2015 г.

**Аннотация:** *раскрывается содержание основных концепций правоохранительной деятельности, характеризуются целевые установки ее осуществления в сфере культурного наследия. Доказывается, что правоохранительную деятельность в сфере культурного наследия осуществляют не только правоохранительные органы, но и негосударственные субъекты правоохранительной деятельности, в связи с этим предлагается новое решение проблемы защиты культурного наследия посредством расширения полномочий и уточнения задач правоохранительных органов в данной сфере.*

**Ключевые слова:** *правоохранительная деятельность, культурное наследие, культурные ценности, функции государства, законодательство.*

**Abstract:** *the article considers the peculiarities of implementation of law enforcement activity in the field of cultural heritage. The author reveals the content of the basic concepts of law enforcement, describes the goals, objectives and characteristics of law enforcement. It is proved that law enforcement activities in the field of cultural heritage are also non-state subjects of law enforcement, and therefore offers a new conceptual solution to the problem of protection of cultural heritage.*

**Key words:** *law enforcement, cultural heritage, cultural values, functions of the state, legislation.*

Исследование вынесенной в название статьи проблемы целесообразно начать с соотношения понятий «правоохранительная функция государства» и «правоохранительная деятельность». Общепринятое определение функции государства – это главные направления его деятельности, выражающие сущность и назначение государства в обществе. В функциях государства проявляется его содержание как особой организации политической власти, располагающей специальным аппаратом управления и принуждения.

Правоохранительная функция государства является одной из важнейших, так как она, прежде всего, обеспечивает выживание, или сохранение, общества как целостности<sup>1</sup>. В основу выделения *правоохранительной функции* положена обязанность государства обеспечить безопасность общества (социальную безопасность) путем предотвращения возможных и пресечения совершаемых правонарушений. Рассмотрение сущности

<sup>1</sup> См.: Чеснов И. Л. Правоохранительная функция современного государства // Криминалистика. 2011. № 1 (8). С. 109.

правоохранительной функции позволяет традиционно говорить о широком и узком подходах к ее пониманию (Т. М. Шамба<sup>2</sup> и др.).

Правоохранительная функция в широком смысле представляет собой направление деятельности государства, осуществляемой всеми ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной. Понятие правоохранительной функции в узком смысле означает целенаправленную деятельность специализированных государственных органов и уполномоченных лиц, осуществляющих охрану права на профессиональной основе<sup>3</sup>.

Как отмечает А. М. Артемьев, чем шире содержание правоохранительной функции государства, тем разнообразнее формы ее реализации. Как следствие, объективно дифференцируется система органов, непосредственно или опосредованно участвующих в правоохране<sup>4</sup>.

В. Н. Хропанюк рассматривает правоохранительную функцию как подфункцию охранительной функции: сущность правоохранительной функции заключается в том, что она направлена на осуществление правового контроля и реализацию юридической ответственности<sup>5</sup>.

По мнению А. Г. Андреева, охранительная функция государства, с одной стороны, является вполне самостоятельной и относительно обособленной функцией, со своим объектом. С другой стороны, правоохранительная деятельность как один из элементов содержания данной функции является специфической формой реализации всех других функций государства<sup>6</sup>.

Е. В. Болотина различает функции государства, функции государственной власти и функции государственных органов, которые рассматриваются в соотношении: общее (функции государства) – особенное (функции государственной власти) – частное (функции государственных органов). Правоохранительную функцию данный автор относит к функциям государственной власти<sup>7</sup>.

Е. В. Лебедева рассматривает правоохранительную функцию государства как вид деятельности государства и институтов гражданского общества, направленные на обеспечение охраны и защиты прав и интересов личности, общества. Субъектами правоохранительной функции

<sup>2</sup> См.: Шамба Т. М. Демократизм советского правопорядка (проблемы теории и практики) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1985.

<sup>3</sup> См.: Смирнов В. В. Применение права как форма реализации правоохранительной функции органами государственной власти (теоретико-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 9.

<sup>4</sup> См.: Артемьев А. М. Государственная правоохранительная служба : системные свойства, функции, правовое обеспечение : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 33.

<sup>5</sup> См.: Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учеб. для вузов. 3-е изд., доп. и испр. М., 2008. С. 159–160.

<sup>6</sup> См.: Андреев А. Г. Охранительная функция государства в современных условиях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 6.

<sup>7</sup> См.: Болотина Е. В. Правоохранительная функция государственной власти (теоретико-правовой аспект) : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 14–15.

государства являются государство (в лице своего механизма) и гражданское общество (в лице своих институтов)<sup>8</sup>.

В. С. Нерсисянц считает правоохранительную деятельность формой реализации правозащитной функции государства<sup>9</sup>.

**Итак, проявлением правоохранительной функции является правоохранительная деятельность.**

М. И. Байтин утверждает, что правоохранительная деятельность – это форма осуществления функций государства посредством властной оперативной деятельности его органов по охране норм права от нарушений, защите предоставленных гражданам субъективных прав и обеспечению выполнения возложенных на них юридических обязанностей<sup>10</sup>.

Большинство исследователей склоняются к выводу, что правоохранительная деятельность многоаспектна: включает охрану любых законных прав и интересов граждан, государства, общественных объединений.

В законодательстве отсутствует нормативное определение понятия «правоохранительная деятельность». На эту особенность обратили внимание в государствах – участниках СНГ и предприняли меры по установлению единых нормативных критериев для определения правоохранительной сущности государственного органа в целом либо его отдельных функций. Так, *Государственной программой дальнейшей модернизации правоохранительной системы Республики Казахстан на 2014–2020 гг.*, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 31 декабря 2013 г. № 720 «О мерах по дальнейшему развитию правоохранительной системы Республики Казахстан»<sup>11</sup>, поставлена задача нормативно определить понятия «правоохранительная система», «правоохранительная деятельность», «правоохранительные функции». Полагаем, что этот опыт может быть позаимствован<sup>12</sup>.

По мнению М. Н. Сутуриной, правоохранительная деятельность – это организационно-правовое оформление правоохранительной функции государства как специализированного направления государственной деятельности, непосредственно связанной с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> См.: *Лебедева Е. В.* Институты гражданского общества в реализации правоохранительной функции Российского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007. С. 11.

<sup>9</sup> См.: *Нерсисянц В. С.* Общая теория государства и права : учеб. для юрид. вузов. М., 1999. С. 259.

<sup>10</sup> См.: *Байтин М. И.* Теория государства и права : курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 230.

<sup>11</sup> О мерах по дальнейшему развитию правоохранительной системы Республики Казахстан : указ Президента Республики Казахстан от 31 декабря 2013 г. № 720 // *Казахстанская правда*. 2014. 21 янв.

<sup>12</sup> См. подробнее о формировании кадров для правоохранительных органов в условиях реформирования правоохранительной системы: *Досымбекова Р. Ж.* Кадровая политика в правоохранительных органах Республики Казахстан // *Вестник Академии Ген. прокуратуры Рос. Федерации*. 2015. № 1(45). С. 91–101.

<sup>13</sup> См.: *Сутурина М. Н.* Правоохранительная система государства (теоретико-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008. С. 6.

М. В. Комаров называет правоохранительную деятельность видом государственной деятельности, которая осуществляется всеми государственными органами в пределах своих полномочий с целью защиты прав и свобод человека и гражданина, собственности и общественного порядка, конституционного строя от преступных посягательств и правонарушений путем применения к правонарушителям мер юридической ответственности, в строгом соответствии с законом и при соблюдении установленного им порядка<sup>14</sup>.

Р. В. Шагиева определяет правоохранительную деятельность как такой вид государственной или санкционированной государством деятельности, которая осуществляется с целью охраны и защиты права и предупреждения его нарушений специально уполномоченными органами путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного им порядка. Правоохранительная деятельность включает в себя три составляющие: охрана существующего в государстве правопорядка; защита существующего правопорядка; предупреждение нарушений существующего в государстве правопорядка. По мнению автора, если деятельность органа государственной власти или иной организации связана только с одной или двумя составляющими, то она вряд ли может быть причислена к числу правоохранительных, а выступает либо правозащитным, либо контрольно-надзорным и др. При этом собственно правоохранительная деятельность с точки зрения своего содержания должна включать полный комплекс указанных составляющих<sup>15</sup>.

В. Е. Студеникин характеризует правоохранительную деятельность как одну из главных объективно обусловленных функций государства, выступающего в роли субъекта управления, организующего жизнедеятельность общества, успешность которого возможна только в условиях обеспеченности должного правопорядка. Автор предлагает развернутое определение правоохранительной деятельности, в котором данная деятельность представляет собой функции по охране прав и свобод человека и гражданина, собственности и общественного порядка, конституционного строя от преступных посягательств и правонарушений, а также предупреждение (профилактика) преступлений, где данные функции присущи государственным органам и общественным объединениям (организациям)<sup>16</sup>.

По мнению А. И. Числова, правоохранительная деятельность выступает как процессуальная (организационно-правовая, процедурно-органи-

---

<sup>14</sup> См.: *Комаров М. В.* Правоохранительная деятельность в Вооруженных силах Российской Федерации : конституционно-правовое регулирование : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 8.

<sup>15</sup> См.: *Шагиева Р. В., Шагиев Б. В.* Правоохранительная деятельность как разновидность юридической деятельности : проблемы теоретического обоснования // *Евразийский юрид. журнал.* 2014. № 2. С. 170–171.

<sup>16</sup> См.: *Студеникин В. Е.* Понятие, признаки и основные виды правоохранительной деятельности // *Право : теория и практика.* 2003. № 13. С. 8.

зационная, структурно-организационная) форма институционализации и реализации правоохранительной функции государства, обеспечивающая в зависимости от конституционно-правового закрепления предметов ведения, целей и задач органов государственной власти структурирование правоохранительной деятельности по субъектам ее осуществления, содержательную предметность конкретных юридических и организационных действий субъектов по реализации их компетенции<sup>17</sup>.

А. Ю. Гулягин, определяя основные правовые характеристики правоохранительной деятельности, предлагает под правоохранительной деятельностью понимать основанную на законе деятельность государства через уполномоченные им органы, направленную на обеспечение правопорядка, противодействие и недопущение правонарушений различного характера, посредством применения мер принудительного характера<sup>18</sup>.

Ю. В. Степаненко, проведя анализ этапов развития (эволюции) теоретических знаний, отмечает, что правоохранительная деятельность (*органов внутренних дел*) полифункциональна и складывается из следующих видов: оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной (предварительное следствие и дознание) и административной деятельности<sup>19</sup>.

С. А. Шелепова, анализируя статус и компетенцию органов государственной (национальной) безопасности (Федеральной службы безопасности Российской Федерации) в системе правоохранительных органов, определяет правоохранительную деятельность как основанную на законе деятельность государственных органов, выполняющих функции по поддержанию и защите прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя от преступных посягательств и правонарушений, а также предупреждению правонарушений<sup>20</sup>.

Анализируя основные направления правоохранительной деятельности прокуратуры, К. М. Курцер отмечает, что основными функциями правоохранительной деятельности выступают: конституционный контроль, осуществление правосудия, выявление и расследование преступлений, организационное обеспечение деятельности судов, оказание юридической помощи, прокурорский надзор. Все эти направления образуют определенное единство, так как их объединяет конечная общая цель – укрепление законности<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> См.: Числов Н. И. Профессиональная правоохранительная деятельность : теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2000. С. 12.

<sup>18</sup> См.: Гулягин А. Ю. Правоохранительная деятельность : основные правовые характеристики // Адм. право и процесс. 2011. № 6. С. 8.

<sup>19</sup> См.: Степаненко Ю. В. Правоохранительная деятельность : эволюция теоретических взглядов // Там же. 2013. № 1. С. 2–3.

<sup>20</sup> См.: Шелепова С. А. Федеральная служба безопасности в системе правоохранительных органов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 8.

<sup>21</sup> См.: Курцер К. М. Понятие и основные направления правоохранительной деятельности прокуратуры // Евразийский юрид. журнал. 2013. № 10. С. 174–176.

В этом контексте Б. В. Асаенко и А. А. Хурсевич структурируют правоохранительную деятельность прокуратуры по видам: осуществление прокурорского надзора, проведение предварительного следствия, защита прав физических и юридических лиц в гражданском и арбитражном (хозяйственном) судопроизводстве, поддержание государственного обвинения по уголовным делам, ведение административного процесса<sup>22</sup>.

О. В. Воронин, обобщая высказанные мнения, уточняет, что система функций, осуществляемых прокуратурой, охватывает прокурорский надзор, уголовное преследование, поддержание государственного обвинения, участие в рассмотрении дел судами, координацию деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью, процессуальный контроль и руководство деятельностью дознания, а также осуществление правотворческой, профилактической и правозащитной видов деятельности<sup>23</sup>.

В. Б. Белоусов аргументирует тезис о существовании *негосударственной правоохранительной деятельности*, которая в зависимости от вида субъекта может носить ситуативный либо системный характер. Под негосударственной правоохранительной деятельностью, по его мнению, понимается деятельность, состоящая в оказании гражданам, организациям, обществу и государству услуг (действий), носящих возмездно или безвозмездно договорный общественно-публичный характер в целях защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, общества и государства в порядке, форме и объеме полномочий, установленных государством<sup>24</sup>.

Аналогичную позицию в данном вопросе занимает Я. А. Сиротин, который считает специфической формой правоохранительной деятельности *негосударственную охранную и детективную деятельность*. Она отличается от правоохранительной деятельности государственных органов договорным (функциональным) и, как правило, возмездным характером, оказанием охранных услуг определенным физическим и юридическим лицам, ограниченностью законом в правах использования сил и средств, отличающаяся в основном профилактическим, превентивным характером, поскольку ее компетенция заканчивается (переходит к государственным правоохранительным органам) в случае совершения третьей стороной преступных действий в отношении клиента<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> См.: Асаенко Б. В., Хурсевич А. А. Понятие и содержание правоохранительной деятельности прокуратуры в Республике Беларусь // Законность и правопорядок. 2014. №1 (29). С. 57–58.

<sup>23</sup> См.: Воронин О. В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. А. Г. Халиулина. Томск, 2013. С. 38.

<sup>24</sup> См.: Белоусов В. Б. Административно-правовой статус негосударственных субъектов правоохранительной деятельности в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 10.

<sup>25</sup> См.: Сиротин Я. А. Организационно-правовые основы частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 5–9.

В. В. Ралько, анализируя правоохранительную форму правовой деятельности нотариата, приходит к выводу, что правоохранительную деятельность осуществляют также нотариальные органы<sup>26</sup>.

С точки зрения соотношения правоохранительной и правозащитной деятельности эту проблему рассматривает А. С. Автономов, который отмечает, что в русском языке эти два вида деятельности обозначаются с помощью двух разных понятий. Первый вид – как деятельность правозащитная, второй – как деятельность правоохранительная. Правозащитная и правоохранительная деятельность, имея в принципе единую суть и единую цель, качественно различаются как по содержанию, так и по форме проведения. В правозащитной деятельности речь идет о защите прав и свобод человека, безотносительно к месту, времени и конкретным условиям. Отсюда следует, что объектом правозащитной деятельности является человек, т.е. человечество в целом<sup>27</sup>.

Некоторые авторы (В. М. Горшенев<sup>28</sup>, И. Б. Шахов<sup>29</sup>) выделяют правотворческую и правоприменительную деятельность, которая, в свою очередь подразделяется на правонаделительную и правоохранительную. Другие ученые (А. Б. Сахаров) подразделяют правоохранительную деятельность на два вида: правоприменительную (деятельность по поводу конкретных правонарушений) и правообеспечивающую (деятельность по выявлению обстоятельств, способствующих совершению правонарушений, непосредственную охрану общественного порядка и общественной безопасности)<sup>30</sup>.

Итак, правоохранительная деятельность как вид государственной деятельности осуществляется с целью охраны права специально уполномоченными государственными органами путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного им порядка. Именно такой точки зрения придерживаются большинство авторов учебной литературы по курсу «Правоохранительные органы»<sup>31</sup>, в том числе изданных в 2012–2015 гг.<sup>32</sup>

<sup>26</sup> См.: Ралько В. В. Теория правовой деятельности нотариата : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 7–11.

<sup>27</sup> См.: Автономов А. С. Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность. М., 2009. С. 2–11.

<sup>28</sup> См.: Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 20–21.

<sup>29</sup> См.: Шахов И. Б. Контроль как разновидность правовой формы деятельности органов Советского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1983. С. 10.

<sup>30</sup> См.: Сахаров А. Б. Правоохранительная деятельность и преступность // Советское государство и право. 1986. № 1. С. 83–85.

<sup>31</sup> См.: Правоохранительные органы и организации России : компетенция и полномочия : учеб. пособие для высших и средних учеб. заведений / А. П. Гуляев [и др.] ; под ред. А. П. Гуляева. М., 1999. С. 2–3.

<sup>32</sup> См.: Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы : учебник. 2-е изд., испр. и перераб. М., 2013 ; Гуськова А. П., Шамардин А. А. Правоохранительные органы (судоустройство) : учебник. М., 2005 ; Правоохранительные органы зарубежных стран : учеб. для студ. вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юрис-

Имеются и другие подходы и определения, направленные на развитие научно-понятийного аппарата **теории правоохранительной деятельности**, а также расширительные толкования этого понятия.

Так, В. Д. Ардашкин предложил сформулировать понятие *правоохранительная политика* как обобщающее, которое отражает идейно-теоретические основы и главные направления деятельности государства в сфере борьбы с посягательствами на законность и правопорядок. Ее назначение – вырабатывать на базе освоения общих закономерностей и тенденций, обуславливающих динамику правонарушений во всем массиве, единую научную стратегию и практическую линию борьбы с аномалиями в правовой действительности. Правоохранительная политика является интеграционным образованием более высокого уровня, чем уголовная или иная отраслевая политика<sup>33</sup>.

Шире смотрит на эту проблему М. А. Мушинский, выделяя понятие *правоохранительная сфера*, которое по объему и содержанию отличается от смежных категорий – «правоохранительная функция государства», «правовая система», «правоохранительная система», «правоохранительная деятельность». Правоохранительную сферу юридической действительности образуют явления, процессы и институты, задействованные в реализации правоохранительной функции государства и охранительной функции права. В качестве компонентов в нее включаются правоохранительная система (статический элемент); деятельность государственных органов, имеющая правоохранительный вектор (динамический элемент), а также правосознание, правовая культура и элементы механизма правового регулирования, направленные на реализацию правоохранительной функции и представляющие собой разного уровня научные абстракции<sup>34</sup>.

А. В. Быков, анализируя статус и компетенцию органов полиции, говорит о существовании *«государственных правоохранительных институтов»*<sup>35</sup>.

В последние годы активное развитие получает учение о *международной правоохранительной деятельности* (А. Г. Волеводз)<sup>36</sup>. Ю. С. Ромашев предлагает новое наименование отрасли международного права – «международное правоохранительное право», дает ее определение, уточняет

---

пруденция» / под ред. А. В. Ендольцевой, О. В. Химичевой, Г. Б. Мирзоева. М., 2013. С. 8–9.

<sup>33</sup> См.: Ардашкин В. Д. К теории правоохранительного механизма // Правоведение. 1988. № 1. С. 11–16.

<sup>34</sup> См.: Мушинский М. А. Эффективность законодательства в правоохранительной сфере и механизм ее обеспечения (теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003.

<sup>35</sup> Быков А. В. Теоретические и прикладные проблемы функционирования национальных полицейских систем : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 14.

<sup>36</sup> См.: Волеводз А. Международные правоохранительные организации : учеб. пособие. М., 2011.



структуру и содержание отрасли<sup>37</sup>. Ряд авторов говорят о сотрудничестве государств – участников СНГ в *правоохранительной области*<sup>38</sup>.

В числе новых научных разработок – термин *правоохрана*, введенный в научный оборот В. Н. Галузо. Под правоохраной он понимает урегулированную правом в правовых актах деятельность уполномоченных государственных органов по принудительному обеспечению правового порядка на основе соблюдения баланса интересов личности, общества и государства<sup>39</sup>.

Введенный в научный оборот термин «полицейская деятельность» (как разновидность правоохранительной деятельности) позволяет ученым говорить даже о формировании новой отрасли – «полицейского права». С. П. Матвеев отождествляет полицейскую деятельность с деятельностью правоохранительных органов и рассматривает ее как разновидность государственной деятельности, направленной на охрану общественного порядка, обеспечение общественной безопасности как внутри страны, так и за ее пределами на основании международных договоров, связанной с возможным применением государственного принуждения, а также состоящей в предоставлении государственных услуг в соответствии с профилем правоохранительной деятельности<sup>40</sup>. По мнению Ю. Н. Старилова, основными направлениями полицейской деятельности являются обеспечение безопасности общества, граждан, а также охрана общественного порядка<sup>41</sup>.

Эта идея получила дальнейшее развитие и в учебной литературе по правоохранительной деятельности<sup>42</sup>.

Итак, различие взглядов и многообразие приводимых в научной литературе определений правоохранительной деятельности позволяет и нам высказаться по этой проблеме, но применительно к сфере культурного наследия. При этом будем учитывать, что в законодательстве государств – участников СНГ используются термины «культурное наследие», «историко-культурное наследие», «национальное историческое и культурное наследие»<sup>43</sup>.

<sup>37</sup> См.: Ромашев Ю. С., Фетищев Д. В. Юрисдикция государств в правоохранительной сфере. М., 2009.

<sup>38</sup> См., например: Бабаев Р. Г. О проблемах взаимодействия правоохранительных органов государств – участников СНГ в борьбе с хищениями культурных ценностей // Правовое обеспечение сохранности культурных ценностей : материалы конф. (Москва, 22 апреля 2004 г.). М., 2004. С. 17–22.

<sup>39</sup> См.: Галузо В. Н. Теория правоохраны в Российской Федерации : pro et contra // Государство и право. 2012. № 11. С. 110–113.

<sup>40</sup> См.: Матвеев С. П. Понятие и генезис полицейской деятельности : теоретико-правовой анализ // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 2. С. 104–105.

<sup>41</sup> См.: Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост., вступ. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999.

<sup>42</sup> См.: Организация и деятельность полиции (милиции) зарубежных государств / Н. В. Румянцев [и др.] ; под ред. Н. В. Румянцева. М., 2013.

<sup>43</sup> См. подробнее: Мартыненко И. Э. Правовая охрана историко-культурного наследия в государствах Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества. М., 2014.

По нашему мнению, **правоохранительная деятельность начинается с позитивного и системного правоустановления**, выбора предмета правоохраны, определения организационных, управленческих и конкретных уровней обеспечения права и непосредственно правоохранительной деятельности. Она реализуется в единых формах правотворчества, правоприменения и правосудия. Правоохранительная деятельность лишь тогда заслуживает социального признания как правовой феномен, когда она аккумулируется в комплексный институт защиты правового блага, построенный на замкнутой системе самообеспечения и защиты. Не случайно С. С. Алексеев считал, что правоохранительная деятельность наряду с организационной и контрольно-надзорной является частью правообеспечительной деятельности государства<sup>44</sup>.

В теоретико-методологическом смысле правоохранительная деятельность в сфере культурного наследия представляет собой *особый вид социальной активности*, объективно обусловленный потребностями человека (конституционное право пользоваться культурными ценностями, иметь доступ к культурным ценностям), общества и государства сохранить, восстановить и передать потомкам историческое и культурное наследие во всем его разнообразии (материальное и духовное; движимое и недвижимое; единичное, комплексное и смешанное). Ожидаемым результатом правоохранительной деятельности в исследуемой области должен стать режим законности, обеспечение сохранности объектов культурного наследия (памятников культуры; центров сосредоточения культурных ценностей – музеев, архивов, библиотек, культовых зданий; предметов народного творчества; духовных ценностей; культурных ареалов и ландшафтов и др.).

**Правоохранительная деятельность в сфере охраны и использования культурного наследия** как форма активного и осознанного отношения к окружающему миру включает цель, средство, результат и непосредственно процесс реализации.

Цели и задачи правоохранительной деятельности отличаются в зависимости от того, каким субъектом она осуществляется. Целью ее является охрана самого права<sup>45</sup>, позитивных правоустановлений. С момента появления право становится одним из основных средств охраны общезначимых общественных отношений, их неприкосновенности, незыблемости.

Целью правоохранительной деятельности в сфере культурного наследия является охрана права пользоваться культурными ценностями национального и мирового значения, которая достигается посредством выявления, расследования и предупреждения преступлений против культурного наследия, защиты права собственности на памятники, осуществления контрольно-надзорных мероприятий и применения мер юридической ответственности к виновным лицам.

---

<sup>44</sup> См.: Алексеев С. С. Теория права. 2-е изд. М., 1995. С. 58.

<sup>45</sup> См.: Савюк Л. К. Правоохранительные и судебные органы : учебник. М., 2004. С. 12.

Задачами правоохранительной деятельности в сфере культурного (историко-культурного) наследия являются следующие:

– выявление, предупреждение, пресечение правонарушений, раскрытие преступлений, предметом посягательств в которых выступают объекты культурного наследия, другие культурные ценности (предварительное следствие, дознание; ведение административного процесса), а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших;

– получение информации о событиях или действиях, создающих угрозу национальной (в сфере культурного наследия) безопасности (оперативно-розыскная деятельность);

– осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране объектов культурного наследия;

– реализация государственного контроля (надзора) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия с использованием мер профилактического и предупредительного характера, в том числе путем проведения мониторинга (включает наблюдение, анализ, оценку, установление причинно-следственных связей в целях оперативной оценки фактического состояния на предмет соответствия требованиям законодательства об охране культурного наследия, выявление и предотвращение причин и условий, способствующих совершению нарушений);

– правильное и своевременное рассмотрение и разрешение судами гражданских и экономических дел (хозяйственных споров), предметом спора в которых выступают объекты культурного наследия и другие историко-культурные (культурные) ценности; уголовных и административных дел о преступлениях (правонарушениях), предметом посягательств в которых являются объекты культурного наследия и другие историко-культурные (культурные) ценности.

Эти задачи решаются с помощью созданной государством **системы правоохранительных органов**, в которую входят органы прокуратуры, Министерства внутренних дел, Министерства по чрезвычайным ситуациям, Следственного комитета, национальной (государственной) безопасности, пограничного и таможенного контроля, а также негосударственные субъекты правоохранительной деятельности.

**Формами реализации правоохранительной деятельности** в области культурного наследия являются прокурорский надзор, уголовное преследование, ведение административного процесса, осуществление государственного надзора (контроля).

Характер правоохранительной деятельности в силу специфичности целей, задач и функций требует активных действий не только специализированных государственных органов и служб, но и многих других структур не только правоохранительного характера, но и осуществляющих в обществе и государстве иные социально-экономические и правозащитные функции. Именно поэтому мы считаем, что **правоохранительную** деятельность в сфере культурного наследия в специальной форме осу-

ществляет Министерство культуры посредством реализации государственного надзора (контроля) за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, предъявляемых к содержанию и использованию объекта культурного наследия и его сохранению, обеспечению к нему доступа. Правильность нашего вывода подтверждает практика: Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ<sup>46</sup> органам охраны объектов культурного наследия предоставлено право привлекать к административной ответственности и принимать меры по предотвращению правонарушений; направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями обязательных требований, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений; предъявлять в суд иски о понуждении исполнить обязательства в области сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия.

По результатам исследования правовой природы правоохранительной деятельности следует сделать следующие **выводы**.

1. Применительно к сфере культурного наследия правоохранительная деятельность – **это особая форма социальной активности**, осуществляемая правоохранительными органами и негосударственными субъектами в пределах их полномочий с целью охраны и защиты: права граждан пользоваться достижениями культуры, иметь доступ к культурным ценностям мирового и национального значения; собственности на объекты культурного наследия и другие культурные ценности (предотвращение хищений культурных ценностей, пресечение участия их в нелегальном обороте); порядка осуществления экономической деятельности (противодействие контрабанде и другим формам нелегального оборота культурных ценностей); нравственности (пресечение надругательства над памятниками), а также посредством применения к правонарушителям мер юридической ответственности.

2. Правоохранительная деятельность в сфере культурного наследия является проявлением правоохранительной функции государства, осуществляется посредством применения правовых методов и способов защиты принятых на государственный учет объектов (недвижимого материального) культурного наследия, а также культурных (движимых материальных) ценностей, элементов и проявлений нематериального культурного наследия от разрушительных действий антропогенного и природного характера, а также путем применения мер юридической ответственности за нарушение законодательства.

3. В сфере культурного наследия сформирована система субъектов правоохранительной деятельности, сочетающих разнообразные формы

---

<sup>46</sup> Рос. газета. 2014. 24 окт.

осуществления государственного контроля и надзора, применяющих специальные способы и средства воздействия на участников правоотношений в целях защиты историко-культурных (культурных) ценностей. Правоохранительную деятельность в специальной форме осуществляет также Министерство культуры посредством привлечения виновных в нарушении законодательства об охране объектов культурного наследия к административной ответственности; принятия мер по предотвращению правонарушений; направления в уполномоченные органы материалов для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений; предъявления в суд исков в суды.

4. Система государственно-правовой охраны культурного наследия должна быть построена на основе требований национальной безопасности посредством единого структурирования их объектов охраны в виде функционально-эффективного правового института правоохранительной деятельности.

В настоящее время **определились новые вызовы и угрозы национальной безопасности**, связанные с нелегальным оборотом движимых культурных ценностей, производством нелегальных раскопок памятников археологии и воинских захоронений, деятельностью по разрушению объектов культурного наследия (памятников архитектуры и градостроительства, памятников истории) под видом их реставрации (обновления), надругательством над памятниками, дискредитацией нематериального культурного наследия, утратой объектов культурного наследия вследствие ненадлежащего их содержания.

Указанные обстоятельства требуют по-новому определить задачи, решаемые субъектами правоохранительной деятельности. К компетенции Министерства внутренних дел, органов пограничного и таможенного контроля, национальной (государственной) безопасности (*здесь мы используем обобщающую терминологию, так как в разных государствах указанные органы имеют отличающиеся названия, но сходные задачи*), Министерства по чрезвычайным ситуациям следует также осуществлять защиту культурного наследия, что вызовет необходимость корректировки законодательных актов, определяющих задачи, статус и компетенцию указанных субъектов правоохранительной деятельности.

*Гродненский государственный университет имени Янки Купалы (Республика Беларусь)*

*Мартыненко И. Э., доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского права и процесса*

*E-mail: martinenko@tut.by*

*Тел.: +375 152 450002*

*Hrodna State University (Belarus)*

*Martynenko I. E., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Civil Law and Procedure Department*

*E-mail: martinenko@tut.by*

*Tel.: +375 152 450002*