

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Києво-Могилянська академія»
Факультет правничих наук
Києво-Могилянська школа врядування
імені Андрія Мелешевича

Магістерська робота
освітній ступінь – магістр

на тему: **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННИМ
РОЗКОПКАМ ТА НЕЛЕГАЛЬНОМУ ОБІГУ АРХЕОЛОГІЧНИХ
ПРЕДМЕТІВ**

Виконав:
студент 2-го року навчання
спеціальність 281 Публічне
управління та адміністрування
Корвін-Піотровський Антон
Олексійович

Керівник:
Тертичка В. В., доктор наук з
державного управління,
професор

Рецензент:
Синиця Є.В., канд. іст. наук,
доцент

Магістерська робота захищена
з оцінкою _____
Секретар _____
« ____ » _____ 2023 р.

Київ – 2023

Декларація академічної доброчесності студента НаУКМА

Я, Корвін-Піотровський Антон Олексійович, студент 2-го року навчання факультету правничих наук, спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування», ОНП «Суспільна політика і врядування», адреса електронної пошти anton.korvin-piotrovskyi@ukma.edu.ua

- Підтверджую, що написана мною кваліфікаційна (випускова) робота на тему «Державна політика у сфері протидії незаконним розкопкам та нелегальному обігу археологічних предметів» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, передбачених п. 1.3 Тимчасового положення про порядок перевірки письмових робіт студентів НаУКМА на відповідність вимогам академічної доброчесності, зі змістом якого ознайомлений;

- Заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії;

- Згоден на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою інтернет-системи StrikePlagiarism.com, а також на архівування моєї роботи в базі даних цієї системи*.

10.05.2023 р. _____ Корвін-Піотровський А.О.

Дата

Підпис

Прізвище, ініціали

* під перевіркою за допомогою інтернет-системи StrikePlagiarism.com розуміється порівняння змісту роботи переданої на перевірку для виявлення порушень, формування звіту подібності та зберігання роботи у базі даних для порівняння цієї та майбутніх робіт

ЗМІСТ

Вступ 4

Розділ 1. Протидія незаконним розкопкам на об'єктах археологічної спадщини у виробленні державної політики 7

1.1. Історія питання та загальний контекст проблеми 7

1.2. Нормативно-правова та інституційна база реалізації чинної політики 11

1.3. Результативність реалізації чинної політики 18

Висновки до розділу 1 23

Розділ 2. Міжнародно-правове регулювання 24

2.1. Охорона археологічної спадщини в документах ЮНЕСКО 24

2.2. Правопорушення щодо культурних цінностей у конвенціях Ради Європи 28

2.3. Законодавство Європейського Союзу у сфері контролю за рухом культурних цінностей 35

Висновки до розділу 2 39

Розділ 3. Аналітична записка «Незаконні пошукові роботи на об'єктах археологічної спадщини» 40

3.1. Аналіз стейкхолдерів 40

3.2. Альтернативні варіанти політики 46

3.3. Практичні рекомендації з реалізації політики 55

Висновки до розділу 3 61

Висновки 62

Джерела та література 66

ВСТУП

Актуальність дослідження. Важливість культурної, зокрема археологічної спадщини як елемента національної самобутності є очевидною. Політика будь-якої держави спрямована на розвиток потенціалу своєї археологічної спадщини та її захист від незаконних посягань. Так само в Україні це є сферою окремого державного регулювання що регламентується низкою нормативно-правових актів та функціонує розгалужена мережа органів охорони культурної спадщини. Ця система є однією з найбільш консервативних та державоцентричних серед більшості країн Європи, що мало би сприяти якомога більш результативному забезпеченню прав держави на свою археологічну спадщину.

Натомість діяльність із незаконного пошуку археологічних предметів, відома у медіа під назвою «чорна археологія» останніми роками набула катастрофічних масштабів. За повної бездіяльності з боку органів охорони культурної спадщини та правоохоронних органів тисячі об'єктів археологічної спадщини щороку зазнають руйнувань, а мільйони артефактів опиняються у приватних руках. В результаті незворотно знищується цінна наукова інформація, наповнюється нелегальний ринок старожитностей, і це значно руйнує імідж України як цивілізованої європейської держави.

Тож подолання цього ганебного явища безпосередньо залежить від визначення причин недієвості чинної політики та формування оновлених підходів до ролі та місця держави у вирішенні цієї проблеми, а також інструментарію яким вона може та має у цьому послуговуватись, із врахуванням норм міжнародного права та законодавства Європейського Союзу, на членство у якому претендує Україна.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є напрацювання концептуальних засад результативної державної політики у сфері запобігання незаконним археологічним розкопкам та нелегальному обігу археологічних культурних цінностей.

Меті дослідження підпорядковані основні завдання:

- окреслити історичну ретроспективу досліджуваної сфери в Україні на тлі загальноєвропейського контексту;
- охарактеризувати інструменти реалізації чинної політики;
- визначити масштаби проблеми та її симптомів у причинно-наслідковому зв'язку із недоліками існуючої державної політики;
- вивчити міжнародно-правову базу у сфері;
- дослідити дотичне законодавство Європейського Союзу у контексті європейської інтеграції України;
- сформулювати основні принципи результативної державної політики із запобігання та протидії незаконним розкопкам;
- запропонувати практичні рекомендації із реалізації політики.

Об'єкт дослідження – археологічна спадщина України.

Предмет дослідження – державна політика у сфері протидії незаконним археологічним розкопкам та нелегальному обігу археологічних культурних цінностей.

Методи дослідження. Методологічну основу складають базові принципи наукового пізнання – логічність, історизм, системність, об'єктивність. При підготовці роботи використовувались такі методи дослідження як аналіз і синтез, індукція і дедукція, порівняння та моделювання.

Наукова новизна. На сьогоднішній день існує низка аналітичних документів та наукових досліджень, у яких описуються зокрема масштаб, причини та наслідки проблеми чи окремих її складових, деякі містять пропозиції конкретних заходів щодо її вирішення. Натомість уперше пропонується системний підхід до проблеми, де на підставі аналізу особливостей та недоліків чинної політики та міжнародно-правових документів запропоновано комплекс конкретних дій, спрямованих на її вирішення. Окремою особливістю цієї роботи є врахування політики Європейського Союзу

щодо культурних цінностей, важливої для України як кандидата на вступ до ЄС.

Практичне значення. Полягає у тому, що результати роботи містять пропозиції конкретних принципів державної політики та практичних рекомендацій з її реалізації. Таким чином ці напрацювання загалом чи окремі їх елементи можуть бути використані у документах з аналізу політики, стратегіях розвитку сфери, при підготовці аналітичних документів чи проектів нормативно-правових актів, а також у подальшій науково-дослідній розробці цієї проблематики.

Структура роботи відповідає поставленій меті та завданням дослідження. Робота складається зі вступу, трьох основних розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків, списку джерел та літератури (65 позицій). Основний текст становить 62 сторінки.

Розділ 1. Протидія незаконним розкопкам на об'єктах археологічної спадщини у виробленні державної політики

1.1. Історія питання та загальний контекст проблеми

Розкопування решток стародавніх поселень, могил інших об'єктів з метою привласнення цінностей, захованих там, почалось, мабуть ще тоді, як з'явилися самі цінності. Описи цього явища зустрічаються ще у біблійських текстах та роботах античних авторів. Цьому є й археологічні підтвердження, адже переважна більшість давніх курганів, у тому числі розташованих на території України, містить сліди пограбувань здійснених ще у стародавні часи. І це не дивно, адже бажання знайти цінну річ є цілком природнім для людини.

Суспільство завжди намагалось обмежити подібну діяльність, але якщо у давнину головну роль тут відігравали релігійні чинники, то з часом, із розвитком суспільних відносин, економіки, інституту власності, державного апарату, на перший план вийшли міркування матеріального характеру. Зокрема, вони знайшли своє втілення у принципі поділу скарбу порівну між особою яка його знайшла і власником землі, запровадженому римським імператором Адріаном. Як продукт римського права, він і зараз є частиною цивільного законодавства великої кількості держав.

З часом, матеріальна складова перестала бути єдиною сутністю стародавніх речей. Розвиток історичної науки засвідчив необхідність їх збирання, систематизації, опрацювання тощо. Людство почало актуалізувати свій зв'язок із попередніми поколіннями, формувати національні ідентичності у тому числі через пам'ятки матеріальної культури. Ця робота могла бути зроблена лише людьми, що мають спеціальні знання та досвід, а отже з'явилися акти законодавства що почали обмежувати можливість будь-кому втручатись у археологічний культурний шар та привласнювати артефакти, що з нього походять. Серед перших подібних пам'яток права можна назвати Едикт кардинала Сфорца 1646 р. (Папська держава) та Королівського маєстату

оголошення та припис про давні пам'ятки та старожитності в державі 1666 р. (Королівство Швеція) тощо. Згодом, наприкінці XIX – у першій половині XX ст. у більшості держав Європи були ухвалені акти законодавства сучасного зразка, частина з яких із деякими змінами та доповненнями, чинна й досі. Але якщо усі вони обмежували право людей, що не володіли відповідною освітою, проводити самостійні розкопки, то саме право власності на добуті речі в більшості випадків лишалось за власником земельної ділянки. Держава лише мала переважне право придбання артефактів, які цікавили наукову спільноту чи музейні заклади.

Україна, перебуваючи на той час у складі Австро-Угорщини та Російської імперії, рухалась у загальноєвропейському річищі розвитку археологічного права, де право власності на знайдені у землі речі було нерозривно пов'язане із власністю на земельну ділянку. Все кардинально змінилось для Наддніпрянської України із остаточним приходом до влади більшовиків на цих землях у 1920 р., а для Західної – із часом радянської окупації у 1939–1940 рр. Одержавлення всіх сфер суспільного життя не могло не торкнутись культурної спадщини, тож відтоді вся сфера наукових досліджень археологічної спадщини опинилась у віданні Академії наук УРСР. За радянських часів незаконне розкопування об'єктів археологічної спадщини мало одиничний характер. Були окремі колекціонери, у першу чергу серед так званих цеховиків, однак артефакти їм постачали передовсім з республік Кавказу та Середньої Азії (за усними свідченнями старшого покоління археологів). Тож археологічна спадщина України у радянський час більше потерпала від масштабних будівництв, аніж від пошукової діяльності.

Перші системні грабіжницькі розкопки у нашій державі беруть свій початок від 1990-х років і пов'язані вони з розкопуванням відомих пам'яток – могильників раннього залізного віку та слов'янського часу, поховальний інвентар яких являє велику цінність, а місцезнаходження відоме за багатьма науковим публікаціями. Та небувалого поширення ця діяльність набула завдяки

двом факторам – поширенню металодетекторів та інтернету. Перший надав технічну можливість здійснювати металопошук на глибині щонайменше 0,3–0,5 м, а недорогі, бюджетні моделі змогла собі дозволити навіть людина з низьким рівнем доходів. Інтернет сприяв мережуванню людей та колективів, зайнятих пошуковою діяльністю, обміну інформацією та пошуку покупців на знайдені артефакти. Допоки конкретний пошуковець знав кілька осіб, що поділяють його хобі в межах свого містечка, а раз на тиждень міг розкласти знайдені «скарби» біля ринку, він не усвідомлював себе частиною великої спільноти «камрадів» (самоназва спільноти грабіжників об'єктів археологічної спадщини). Тепер же сотні тисяч людей спілкуються у тематичних групах у соцмережах, тримають тематичні сайти та ведуть популярні блоги про металопошук на платформі Youtube.

Територія України надзвичайно багата на об'єкти археологічної спадщини усіх без виключення історичних епох. Як частина культурної спадщини, археологічна також є втіленням національної духовності, в якому заховані історична пам'ять і цінності національної ідентичності, що разом із топонімами, сакралізованими об'єктами утворює символічний простір існування нації [4]. Вона є головним елементом пізнання історії людства [7, преамб., абз. 8], невідновним джерелом знань про давню історію України і єдиним історичним свідченням з дописемних часів. та складовою частиною культурного надбання Європи.

Високопосадовці, політики та громадські діячі не втомлюються повторювати про важливість нашої спадщини, необхідність її захисту на всіх рівнях. Популяризація та збереження культурної спадщини та культурних цінностей України визнається складовою громадянсько-патріотичного та духовно-морального виховання [11, ст. 9]. Дійшло навіть до того, що формулювання «збереження культурної спадщини України та національної пам'яті українського народу як головних елементів формування його ідентичності, консолідації й розвитку Української нації» [46] пропонується

додати в якості одного з фундаментальних національних інтересів до Закону України «Про національну безпеку України».

Проблема незаконних розкопок на об'єктах археологічної спадщини ніколи не була об'єктом спеціальних наукових розвідок. Ті чи інші аспекти, пов'язані з незаконними археологічними пошуками, узагальнювались дослідниками в низці публіцистичних матеріалів [35; 1; 34; 51; 38]. Ця проблема була у фокусі комітетських [29] та парламентських слухань[19], їй частково присвячені аналітичні матеріали, підготовлені Національним інститутом стратегічних досліджень [16]. Великий комплекс питань правового забезпечення охорони археологічної спадщини у низці досліджень розкрив відомий фахівець у цій сфері Олександр Малишев[26; 27; 28]. Колоритний екскурс у «чорну археологію» низки східноєвропейських держав, у тому числі України опублікував британський археолог Сем Харді [59].

1.2. Нормативно-правова та інституційна база реалізації чинної політики

Згідно Конституції України, культурна спадщина охороняється законом [24, ст. 54]. Положення цієї норми розкриті у двох Законах України – «Про охорону культурної спадщини» та «Про охорону археологічної спадщини», а також у низці підзаконних актів. Зазначеними документами регламентуються порядок проведення археологічних досліджень, вимоги до дослідників археологічної спадщини, статус археологічних знахідок, здобутих у результаті проведених досліджень тощо.

Законодавством визначено коло установ, які мають право організовувати наукові дослідження об'єктів археологічної спадщини, кваліфікаційні вимоги до фізичних осіб – безпосередніх виконавців робіт, а також порядок набуття права проведення відповідних досліджень.

Законом України «Про охорону культурної спадщини» зокрема передбачено, що проведення археологічних розвідок, розкопок, а також дослідження решток життєдіяльності людини, що містяться під землею, під водою, здійснюються за дозволом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері охорони культурної спадщини. Дозволи на проведення археологічних розвідок, розкопок надаються за умови дотримання виконавцем робіт вимог охорони культурної спадщини та наявності у нього кваліфікаційного документа, виданого кваліфікаційною радою [13, ст. 35].

Законом України «Про охорону археологічної спадщини» також конкретизується, що право на проведення наукових досліджень археологічної спадщини надається виключно археологам, які мають практичний досвід проведення археологічних робіт (розвідок, розкопок) [12, ст. 10]. Цим самим документом також прямо вказується на те, що проведення археологічних розвідок, розкопок, інших земляних та підводних робіт для пошуку об'єктів археологічної спадщини або пов'язаних з ними рухомих предметів за

відсутності передбаченого законом дозволу, зокрема на використання металошукачів, детекторів неоднорідності ґрунту чи будь-якого іншого пошукового обладнання чи відповідної технології, є незаконним [12, ст. 10]. Порядок використання металодетекторів або інших технічних засобів у процесі археологічних досліджень є окремою складовою цього дослідження і далі ми розглянемо його детальніше. Та загалом із наведених положень цілком однозначно слідує, що лише фаховий археолог, до того ж лише за умови отримання відповідного дозволу має право проводити дослідження об'єктів археологічної спадщини.

В Україні історично склався порядок визначення достатності фахового рівня дослідника археологічної спадщини, який впевнено можна віднести до різновиду саморегулювних. Його суть полягає у тому, що ці рішення ухвалює колегіальний орган, який складається з найбільш досвідчених та авторитетних археологів, які мають багатолітній досвід керівництва польовими археологічними дослідженнями. І якщо упродовж другої половини ХХ ст. він працював у складі Інституту археології НАН України, то із внесенням відповідних змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини» у 2004 р. під найменуванням Кваліфікаційна рада він постав як колегіальний незалежний орган, до складу якого входять не тільки академічні вчені, але також археологи, що представляють заклади вищої освіти та фахові громадські організації [13, ст. 35]. Кваліфікаційна рада діє на підставі порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України [41]. Документ чітко визначає кваліфікаційні вимоги до осіб, які претендують на право дослідження об'єктів археологічної спадщини, а також коло установ та організацій, співробітниками яких можуть бути зазначені фізичні особи, включно з категоріями посад, які вони займають.

Порядок формування та діяльності кваліфікаційної ради з питань видачі кваліфікаційних документів визначає, що фаховий рівень виконавця робіт може бути визначений як достатній лише за умови наявності фахової освіти за

спеціальністю «археологія», «музеезнавство», «пам'яткознавство» та досвіду ведення польових археологічних досліджень упродовж не менш як чотирьох польових сезонів. Окрім цього, він має бути науковим або науково-педагогічним працівником установи чи організації, статутна діяльність якої передбачає наукове дослідження об'єктів археологічної спадщини, до яких належать Інститут археології НАН України, інші наукові установи НАН України, що мають у своєму складі структурні підрозділи з дослідження археологічної спадщини, заклади вищої освіти державної форми власності, що здійснюють підготовку фахівців не нижче магістерського рівня за спеціальністю «історія та археологія», або адміністрації історико-культурних заповідників, музеї державної та комунальної форми власності, що мають у своєму складі структурний підрозділ із дослідження археологічної спадщини [41, п. 27]. Перелік посад наукових та науково-педагогічних працівників визначається згідно Законів України «Про наукову та науково-технічну діяльність» та «Про вищу освіту».

Як зазначалось вище, для отримання дозволу на право проведення археологічних розвідок, розкопок, а також досліджень решток життєдіяльності людини, що містяться під земною поверхнею, під водою, науковий або науково-педагогічний працівник, за наявності в нього кваліфікаційного документа, звертається до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері охорони культурної спадщини. У Порядку, що регламентує видачу відповідних дозволів, теж прямо зазначається, що дозволи видаються за заявами державних установ та організацій, які провадять діяльність, пов'язану з археологічними дослідженнями [40, п. 5].

Така, з першого погляду громізка двоетапна процедура здобуття права дослідження об'єктів археологічної спадщини, що включає в себе необхідність отримання спочатку кваліфікаційного документу, а потім дозволу насправді є непоганим прикладом системи протига, коли жодна зі сторін (фахова спільнота та адміністративний орган) не здатна ухвалювати самостійних

волонтаристських рішень. Завдяки цьому сфера наукових досліджень об'єктів археології за всі роки незалежності України, попри шалений тиск, змогла забезпечити свою незалежність від впливів з боку бізнесових, або антинаукових кіл.

Цей доволі детальний екскурс у особливості набуття дослідником права проводити археологічні розвідки чи розкопки зроблений не просто так. Його мета – продемонструвати рівень відповідальності, яким законодавець наділяє виконавця такого роду робіт. Адже переважна більшість методів дослідження – руйнівні, тобто у процесі вивчення об'єкт археологічної спадщини знищується. Залишаються артефакти, тобто рухомі рештки, що походять з дослідженого об'єкта, а також наукова інформація – зафіксований відповідно до методики процес розкриття об'єкта за допомогою фото- та відеозйомки, креслень, замальовок, описових інструментів тощо.

Як безпосередній процес робіт, так і порядок фіксації та подальшого звітування теж юридично унормовані. Законом України «Про охорону археологічної спадщини» визначено, що Інститут археології НАН України зокрема розробляє, затверджує та впроваджує наукові методики дослідження археологічної спадщини [12, ст. 12], а також затверджує вимоги до складання та подання наукового звіту [12, ст. 11]. Обидва документи [31; 17] є обов'язковими до використання усіма дослідниками археологічної спадщини на території України. Оскільки об'єкти археологічної спадщини є невідновним ресурсом та фізично втрачаються у процесі наукового дослідження, саме звіти за результатами наукових досліджень є тим джерелом, яким користуються покоління дослідників. Тому вони підлягають довічному зберіганню, а порядок передачі наукової документації затверджено відповідним рішенням уряду [42].

Ще однією важливою складовою процесу наукового пізнання археологічної спадщини є статус знахідок, одержаних в результаті археологічних досліджень. Згідно чинного законодавства всі такі знахідки є державною власністю. Вони підлягають передачі на зберігання до фондів

музеїв, у яких зберігаються музейні колекції і предмети, що є державною власністю і належать до державної частини Музейного фонду України. З моменту виявлення і до передачі на зберігання вони охороняються нарівні з об'єктами музейного фонду України [12, ст. 18]. Формування державної частини Музейного фонду України за рахунок передачі знахідок, виявлених у тому числі під час археологічних експедицій, передбачено Законом України «Про музеї та музейну справу» [10, ст. 18]. Переліки музеїв, що мають право зберігати колекції та предмети, що є державною власністю та належать до державної частини Музейного фонду України затверджуються постановами Кабінету Міністрів України [36; 37].

Вчасна та повна передача колекцій археологічних матеріалів до відповідних музейних закладів, а наукової звітності до уповноваженої архівної установи, вкупі з дотриманням наукової методики проведення археологічних досліджень є безпосередньою відповідальністю виконавця робіт. Від цього напряму залежить можливість його подальшої наукової діяльності, адже саме недотримання методики, невчасна або неповна передача знахідок та звітності є підставою для відмови досліднику у видачі йому кваліфікаційного документа [41, п. 31] чи дозволу [40, п. 8] на проведення досліджень у наступному польовому сезоні. Таким чином, через необхідність дослідника щорічно до початку польового сезону звертатись за отриманням кваліфікаційного документу та дозволу на право проведення тих чи інших археологічних досліджень держава реалізує свою контрольну функцію щодо дотримання ним зобов'язань дослідника археологічної спадщини, передбачених законом [13, ст. 35].

Окремої уваги заслуговує питання відповідальності за порушення законодавства в сфері охорони культурної спадщини. Так, Законом України «Про охорону культурної спадщини» передбачено, що за незаконне проведення археологічних розвідок, розкопок, інших земляних чи підводних робіт на об'єкті археологічної спадщини, руйнування або пошкодження об'єктів

культурної спадщини чи їх частин, винні особи притягаються до кримінальної відповідальності згідно із законом [13, ст. 43].

Так, згідно Кримінального кодексу України передбачено серед іншого такий склад злочину як умисне незаконне знищення, руйнування або пошкодження об'єктів культурної спадщини чи їх частин, а також вчинення означених дій з метою пошуку рухомих предметів, що походять із об'єктів археологічної спадщини [25, ст. 298].

Державне управління у сфері охорони культурної спадщини законом покладається на Кабінет Міністрів України та спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини. Цими «спеціально уповноваженими органами» на національному рівні є органи, що формують та реалізують державну політику в сфері охорони культурної спадщини [13, ст. 3]. За фактом на сьогоднішній день обидві функції виконує Міністерство культури та інформаційної політики України, яке ділить із Кабінетом Міністрів України низку повноважень, що стосуються передусім пам'яток національного значення, історичних ареалів населених місць, заповідників і заповідних територій, об'єктів ЮНЕСКО та інших питань. При чому якщо логіка законодавця, наділяючи певним набором управлінських функцій Кабінет Міністрів України, мала на меті підвищити статус цієї сфери, то це зіграло з нею злий жарт, адже таким чином процес ухвалення рішень суттєво ускладнюється. Важливо відзначити, що ані профільний закон в частині визначення повноважень центральних органів виконавчої влади в сфері охорони культурної спадщини [13, ст. 5], ані Положення про Міністерство культури та інформаційної політики України [39] не містять жодних згадок про діяльність пов'язану із запобіганням, протидією чи будь-якою іншою формою стосунку цього органу до проблеми незаконних археологічних розкопок чи нелегального обігу археологічних предметів. Можна, звісно, послатись на ті пункти відповідних документів де йдеться про захист культурної спадщини загалом, однак відсутність конкретних вказівок на тему, що є предметом цього

дослідження багато говорить про її справжню пріоритетність серед проблем порядку денного.

Спроба залишити міністерству лише функції з формування політики була зроблена наприкінці 2019 р., коли було ухвалене рішення про створення Державної служби охорони культурної спадщини та Державної інспекції культурної спадщини [43]. Проте, проіснувавши виключно на папері два роки, так і не запрацювавши, на початку 2022 р. вони були ліквідовані [44]. Незрозумілими залишаються мотиви такого рішення, однак з функціональної точки зору воно не дало можливості підсилити сферу, яка в межах Міністерства культури та інформаційної політики нині займає, на жаль, маргінальне положення.

Органами охорони культурної спадщини регіонального рівня є орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. До їх компетенції належить коло питань, пов'язане з пам'ятками місцевого значення та інші пам'яткоохоронні заходи на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [13, ст. 6]. Органами охорони культурної спадщини місцевого рівня на сьогодні є районні державні адміністрації та виконавчі органи громад. Вони мають низку контрольно-наглядових повноважень, однак їх функціонал не переглядався упродовж десятиліть, тож не враховує зростання їх спроможності завдяки реформі децентралізації.

Система органів охорони культурної спадщини при цьому не є цілісною чи ієрархічною системи. Між ними відсутні стосунки підпорядкованості, адже вони формуються на різній інституційній основі (міністерство, обласна державна адміністрація, місцеве самоврядування). Реалізація значної частини функцій рознесена між різними рівнями. Відсутня будь-яка система контролю та відповідальності. На усіх рівнях крайній дефіцит кваліфікованих, вмотивованих та добросовісних співробітників. Процвітають корупція, бездіяльність, імітація та безвідповідальність.

1.3. Результативність реалізації чинної політики

За даними Міністерства культури та інформаційної політики України, на разі на державному обліку перебуває орієнтовно 170 тис. об'єктів культурної спадщини, серед яких до категорії археологічних належить понад 65 тис. З цих 170 тис. менше 5% включено до державного реєстру нерухомих пам'яток України, решту взято на державний облік у 1960-90-х рр. Лише одиниці таких об'єктів мають встановлені межі та облікову документацію. При цьому, в науковому архіві Інституту археології НАН України, де зберігаються усі звіти про археологічні дослідження на території України принаймні з 1945 р., є дані про 180-220 тис. об'єктів археологічної спадщини (приблизні підрахунки автора). В результаті величезний масив даних про археологічні пам'ятки існує тільки у науковому обігу і відсутній у правовому полі, що значно ускладнює їх захист.

Незалежно від перебування на обліку, і навіть невиявлені, вони знаходяться під охороною держави, а пов'язані з ними рухомі предмети є державною власністю. Попри це, відбувається їх масове та повсюдне руйнування особами, що проводять незаконний пошук археологічних знахідок за допомогою металошукачів та іншого подібного обладнання.

Як зазначалось вище, за зумисне руйнування об'єктів культурної спадщини передбачена кримінальна відповідальність, однак через складність її правозастосування, викликану загальністю формулювань, практичну неможливість довести мотив у вигляді умислу, фахову невідповідність працівників поліції до розслідування подібного роду злочинів, ті нечисленні справи які порушуються за цією статтею, або закриваються на етапі досудового розслідування, або розвалюються у суді. Тож можна констатувати, що в Україні сьогодні відповідальність за пограбування об'єктів археологічної спадщини *de facto* відсутня.

Проблема зумовлена збігом низки факторів, серед яких відсутність дієвого реєстру об'єктів нерухокої культурної спадщини, доступність

пошукового обладнання, неспроможність органів охорони культурної спадщини та правоохоронної системи, високий рівень толерування пошукової діяльності серед широких верств населення, мода на колекціонування старожитностей серед представників політичних та ділових еліт.

Масова пошукова діяльність призводить до руйнування культурного шару тисяч об'єктів археології щороку, і як наслідок до незворотної втрати або викривлення наукової інформації про стародавнє минуле України та її місце в світовій цивілізації. В результаті нелегального привласнення функціонує ринок незаконно добутих археологічних артефактів. Вони осідають у приватних колекціях, у тому числі вивозяться за межі України. Вільна пропозиція таких предметів перетворює Україну на міжнародний хаб із купівлі-продажу культурних цінностей, здобутих злочинним шляхом.

Проблема завдає не тільки матеріальних, але й репутаційних втрат, адже знищує імідж України як держави що прагне відповідати високим правовим стандартам та зрештою стати повноправним членом Європейського Союзу. Упродовж багатьох років наша неспроможність навести лад у сфері охорони культурної спадщини також використовується державою-агресором при формуванні та транслюванні її україноненависницької ідеології.

Масштаби руйнувань об'єктів археологічної спадщини в Україні через специфіку протиправної природи цієї діяльності, а також зазначену вище неспроможність відповідних державних органів, не відображені у статистичній інформації. За даними аналізу звітів про археологічні дослідження, приблизно 70% пам'яток за останні кілька років зазнали незаконного втручання [2].

Проблема є актуальною для усіх регіонів України. У першу чергу страждають території за межами населених пунктів, а також ті що не мають щільної забудови. Проблема стосується усього суспільства, адже археологічна спадщина є державною власністю та надбанням усього українського народу, відтак її привласнення, перепродаж та вивезення за межі України опосередковано впливає на кожного громадянина.

Точну кількість пошуковців встановити неможливо, однак за опосередкованими даними можна зробити висновок, що до незаконної пошукової діяльності залучені сотні тисяч людей, адже функціонують сотні тематичних груп у соцмережах та youtube-каналів, деякі з яких мають по кілька десятків тисяч учасників та підписників.

Проблема виникла ще на початку 1990-х років, однак до середини 2000-х у зв'язку із поширенням доступних та якісних металодетекторів, вона перетворилась із болючої проблеми на справжню катастрофу, адже відтоді кількість залучених осіб та масштаби руйнувань почали зростати кратно. Без невідкладного вирішення проблеми держава не тільки щороку втрачатиме ще більше об'єктів археологічної спадщини, але також іще далі віддалятиметься від прийнятих у цивілізованому світі стандартів у сфері охорони культурної спадщини.

Чинники середовища, що формують контекст проблеми

а) Політичне середовище має визначальний вплив. У владних структурах у сфері існує консенсус із опору змінам та підтримки існуючого стану, незалежно від політичного курсу вищого керівництва держави. Бюрократія у сфері охорони культурної спадщини не змінюється десятиліттями. Значна частина політичного класу захоплюється колекціонуванням старожитностей.

б) Соціальне середовище має значний вплив. Байдужість населення до правопорушень у сфері культурної спадщини, толерування, а нерідко й вихваляння незаконної пошукової діяльності створюють плідний ґрунт для масштабування цих явищ.

в) Економічне середовище має помірний вплив. Стартова вартість пошукового обладнання мізерна. Значна кількість пошуковців не мають на меті одержання прибутку, тому їх активність не пов'язана напряму із результативністю пошуків.

г) Фізичне середовище має незначний вплив. Об'єкти, що знаходяться у важкодоступних місцях руйнуються рідше, серед щільної забудови – майже ніколи.

Причини, що спонукали виникнення проблеми

1. Недостатнє фінансове та кадрове забезпечення органів охорони культурної спадщини усіх рівнів, брак професійних, добросовісних та вмотивованих службовців. Органи охорони культурної спадщини в масштабах усієї держави представлені профільним управлінням Міністерства культури та інформаційної політики України, а також відділами охорони культурної спадщини в складі управлінь (департаментів) культури обласних державних адміністрацій (від 2 до 7 співробітників на регіон). Більшість зазначених осіб не мають фахової освіти.

2. Відсутність нормативно врегульованих процедур реалізації контрольних функцій держави у сфері охорони культурної спадщини. Недосконалість та застарілість пам'яткоохоронного законодавства, неузгодженість правових норм із законами у земельній та містобудівній сферах. Зацікавленість впливових стейкхолдерів у збереженні існуючого стану.

3. Відсутність дієвої системи державного обліку об'єктів археологічної спадщини. На сьогоднішній день за різними підрахунками науці відомо 180-220 тис. об'єктів археологічної спадщини, лише частина з яких перебувають на державному обліку. Існують Державний реєстр нерухомих пам'яток України, статус пам'ятки також мають об'єкти культурної спадщини, які узяті на державний облік до набуття чинності Законом України «Про охорону культурної спадщини» (2000 р.). Ще кілька тисяч занесені до переліків щойно виявлених об'єктів культурної спадщини. Більшість інформації про весь цей масив зберігається у паперовій формі в регіонах. Дані не верифіковані, точні місцезнаходження об'єктів переважно не встановлені. Електронний реєстр наразі відсутній. Точної кількості об'єктів немає навіть у Міністерстві культури та інформаційної політики України.

4. Байдужість більшості населення до охорони культурної спадщини. Низький рівень свідомості та освіченості громадян спричиняє участь значної кількості людей у пошуковій діяльності, а ще більш широкі верстви суспільства схвалюють або толерують такий вид дозвілля.

5. Відсутність невідворотності покарання за злочини проти культурної спадщини через недосконалість механізмів притягнення до відповідальності. Усім правопорушенням проти культурної спадщини, незалежно від складу злочину, присвячена єдина стаття 298 Кримінального Кодексу України, що значно ускладнює її правозастосування на практиці.

Можливі/потенційні наслідки

1. Збільшення масштабів подальшого руйнування об'єктів археологічної спадщини. Повна безкарність протиправних дій сприятиме їх подальшій активізації та залученню ще більшої кількості учасників.

2. Втрата важливої наукової інформації – єдиного джерела до вивчення дописемної історії нашої держави, а також цінних артефактів. За таких умов джерельна база наукових досліджень втрачає свою повноту та актуальність. Дослідження вітчизняних археологів утрачають свою вагу для міжнародного наукового співтовариства. Паралельно активізується псевдонауковий рух, представники якого ще більше дезорієнтують громадську думку.

3. Пожвавлення ринку незаконно добутих археологічних артефактів, їх осідання у приватних колекціях, включаючи вивезення за межі України. Вільна пропозиція та продаж археологічних артефактів сумнівного походження у нашій державі, у першу чергу в мережі інтернет, перетворює Україну на міжнародний хаб з купівлі-продажу культурних цінностей, здобутих злочинним шляхом.

4. Остаточне утвердження на світовій арені іміджу України як держави, що толерує знищення та грабунок культурних цінностей – явища абсолютно неприйняттого для країн Європейського Союзу значною мірою ускладнить євроінтеграційні прагнення нашої держави.

Висновки до розділу 1

Суспільні відносини у сфері охорони культурної, зокрема археологічної спадщини регулюються спеціальними законодавчими та підзаконними актами, функціонує багаторівнева система органів охорони культурної спадщини; за злочини проти культурної спадщини Кримінальним кодексом України передбачена відповідальність. Наукова діяльність із дослідження археологічної спадщини регламентована таким чином, аби лише дослідники, що мають відповідну освіту та багатий досвід роботи були допущені до керівництва археологічними розвідками чи розкопками.

Разом із цим відбувається масова та повсюдна руйнація об'єктів археологічної спадщини особами, що провадять пошук рухомих археологічних цінностей. До цієї діяльності з різною мірою систематичності залучені сотні тисяч людей, а переважна частина українського суспільства або байдужа до цієї проблеми, або навіть має позитивне ставлення до скарбошукачів. Такий стан речей у першу чергу пояснюється низьким рівнем громадянської та історичної освіти у широких верств населення, через що люди легко потрапляють у полон псевдонаукових маніпуляцій.

Чинна політика у сфері виявляється цілковито неспроможною не тільки запобігати поширенню цього явища, але також забезпечити покарання осіб, що здійснюють відповідні правопорушення. Абсолютна безкарність сприяє масштабуванню скарбошукацтва до катастрофічних масштабів. Руйнування тисяч об'єктів археологічної спадщини щороку призводить до втрати цінної наукової інформації, яка є невідновним джерелом про ранній, особливо дописемний етап історії нашої держави. Пошуковці нерідко займають відверто агресивну позицію по відношенню до представників академічної науки та пам'яткоохоронної сфери, і завдяки своєму числу та нерідко значним медійним можливостям дискредитують здобутки українських науковців у очах суспільства. Подальша деградація цієї сфери загрожує Україні також суттєвими репутаційними втратами на світовій арені.

Розділ 2. Міжнародно-правове регулювання

2.1. Охорона археологічної спадщини в документах ЮНЕСКО

Питання охорони та збереження культурної спадщини знайшли своє відображення у міжнародно-правових документах починаючи з другої половини ХХ ст. Загальна рамка підходу сформульована у Гаазькій конвенції 1954 р. про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту, згідно якої шкода, завдана культурним цінностям кожного народу, є шкодою для культурної спадщини усього людства, адже кожен народ робить свій внесок у світову культуру [3, преамб., абз. 2].

Великий обсяг роботи у цьому напрямку здійснено Організацією Об'єднаних Націй з питань освіти, науки, культури (ЮНЕСКО). Першим рамковим документом, яким пропонувалася регламентація загальних положень проведення археологічних досліджень та охорони об'єктів археологічної спадщини, стала Рекомендація щодо міжнародних принципів, які застосовуються під час археологічних розкопок, ухвалена у 1956 р. Дев'ятою сесією ЮНЕСКО у Нью-Делі, Індія.

Документом передбачена низка норм, які рекомендувалося запровадити до національних законодавств країн-учасниць. Серед них, зокрема, зробити археологічні дослідження та розкопки предметом попереднього дозволу компетентного органу; визначити правовий статус об'єктів археологічної спадщини, і у разі поширення державної власності на них, безпосередньо зазначити це в законодавстві; зобов'язати будь-яку особу, яка знаходить археологічні рештки, якнайшвидше заявляти про них компетентному органу [61, par. 5]. Окремо також наголошується на тому, що кожна держава-член повинна вжити всіх необхідних заходів для запобігання несанкціонованим розкопкам і пошкодженню пам'яток, а також для запобігання експорту цінностей, отриманих таким чином [61, par. 29].

Згодом, на П'ятнадцятій сесії ЮНЕСКО у Парижі у 1968 р. було ухвалено інший важливий документ. Ним стала Рекомендація про збереження культурних цінностей, яким загрожує небезпека внаслідок проведення громадських чи приватних робіт. Більшою мірою він присвячений питанням збереження культурної спадщини, що опиняється під загрозою в зоні будівельних, шляхових, меліоративних та інших робіт із господарського освоєння територій. Однак він уперше містить вказівку на необхідність державам-членам ужити заходів, спрямованих на те аби навмисні чи ненавмисні порушення положень, дотичних до збереження чи врятування культурних цінностей, яким загрожує небезпека внаслідок проведення громадських чи приватних робіт, було суворо покарано за їхнім кримінальним кодексом, який має передбачати штраф чи тюремне ув'язнення або й те й те. Окрім цього йдеться про компенсацію державі, якщо нерухомі культурні цінності було пошкоджено, знищено чи приведено в незадовільний стан, а також конфіскацію без компенсації, якщо рухомий предмет було приховано [48, пар. 29]. Це важливо, адже тут уперше у міжнародному документі йдеться про необхідність запровадження кримінальної відповідальності за правопорушення у сфері охорони культурної спадщини.

Подальшим етапом розвитку міжнародно-правових документів у сфері стала Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини, ухвалена ЮНЕСКО у 1972 р. [20], і яка є на сьогодні чи не найбільш відомим із подібного роду актів наднаціонального законодавства. В Україні Конвенцію ратифіковано Указом Президії Верховної Ради УРСР №6673-XI від 04.10.1988 р. Разом із Конвенцією ухвалено також Рекомендацію про охорону на національному рівні культурної та природної спадщини [49]. Обидва документи побачили світ на Сімнадцятій сесії ЮНЕСКО у Парижі, Франція. І хоч вони не містять прямих вказівок щодо питань, які б стосувалися протидії нелегальним розкопкам чи незаконному руху культурних цінностей, все ж у них наголошується на незмінності позицій, висловлених у попередніх актах, а

також акцентується увага на необхідності подальшого розвитку пам'яткоохоронних процедур та системи відповідних органів державами-членами, у тому числі задля запобігання руйнації пам'яток, щодо чого пропонується низка конкретних заходів.

Лакуна щодо принципів охорони і наукового дослідження підводної культурної спадщини була заповнена із ухваленням Конвенції про охоронну підводної культурної спадщини [21]. Це відбулось на Тридцять першій сесії ЮНЕСКО у Парижі у 2001 р. Україною Конвенція ратифікована згідно із Законом від 20.09.2006 р. №164-V. Документ націлений у першу чергу на морські акваторії, однак за бажанням учасниць може також застосовуватись і до внутрішніх неморських вод. Ним встановлено низку конкретних вимог, що стосуються кваліфікації учасників дослідження, програми робіт, порядку отримання дозволів тощо, які детально описані у Правилах, що є невід'ємною частиною Конвенції.

Зрештою під впливом варварського руйнування представникам руху талібан двох статуй Будди у Баміанській долині (Афганістан), яке відбулось навесні 2001 р., ЮНЕСКО на Тридцять восьмій сесії у Парижі у 2003 р. ухвалює Декларацію щодо зумисного руйнування культурної спадщини. Документ засуджує знищення культурної спадщини у будь-якій формі, закликає держави уживати усіх відповідних заходів для попередження, запобігання, припинення актів зумисного руйнування культурної спадщини, а також забезпечити дієві кримінальні санкції по відношенню до осіб, що здійснюють такі акти [64].

Масив документів, ухвалених ЮНЕСКО, починаючи з Рекомендації 1956 р. містить як загальну правову рамку, що стосується охорони культурної спадщини та запобігання її руйнуванню, так і низку конкретних вказівок щодо того, яким чином на рівні національних законодавств мають враховуватись відповідні заходи. Це, зокрема, запровадження дозвільних процедур на проведення археологічних досліджень, загальні кваліфікаційні вимоги до

керівників археологічних експедицій, кримінальна відповідальність за руйнування пам'яток, пов'язане із пошуком рухомих археологічних предметів, державна опіка над пам'ятками, врахування потреб археологічної спадщини в процесі територіального розвитку тощо. При цьому значним недоліком усіх згаданих документів є високий рівень узагальнення, а також розмитість формулювань у частині зобов'язань держав-учасниць щодо імплементації відповідних норм до національних законодавств. Зрозуміло, що лише у такому вигляді зазначені документи мали шанс бути ухваленими, враховуючи кардинальну різницю правових традицій у сфері охорони культурно спадщини держав-членів ЮНЕСКО. Цей факт, а також відсутність будь-яких механізмів реального звітування щодо виконання конвенцій призвела до значної формалізації формулювань актів національного законодавства у низці держав перехідного типу, серед яких й України. Це аж ніяк не сприяло справі боротьби з незаконними археологічними розкопками, що засвідчується реальністю.

2.2. Правопорушення щодо культурних цінностей у конвенціях Ради Європи

Охорона археологічної спадщини перебуває у фокусі уваги Ради Європи, підтвердженням чому є низка конвенцій та рекомендацій у сфері, розроблених цією організацією. Першим комплексним документом у цьому напрямку стала Європейська конвенція про охорону археологічної спадщини (Лондонська конвенція, ухвалена 1969 р. Вже у преамбулі до конвенції серед причин, які спонукали ухвалити цей документ зазначається на необхідності заборонити підпільні розкопки та встановити науковий контроль над археологічними об'єктами [6, преамб., абз. 8]. Конвенція зобов'язує договірні сторони, щоправда у формі «наскільки це можливо» забороняти незаконні розкопки й запобігати їх проведенню, а також вживати необхідних заходів для забезпечення проведення археологічних розкопок за спеціальним дозволом кваліфікованими особами [6, ст. 3]. Окреме зобов'язання стосується музеїв та інших подібних установ, закупівельна політика яких контролюється державою, аби ці установи не вступали у володіння археологічними об'єктами, на які падає підозра про отримання їх унаслідок підпільних розкопок чи викрадення з офіційних розкопок [6, ст. 6].

Конвенція супроводжує пояснювальна доповідь, підготовлена Комітетом Міністрів Ради Європи, в якій стисло викладено історію розробки документа, зазначено підстави, що викликали необхідність його ухвалення, а також коментарі щодо власне положень конвенції. Зокрема йдеться про шкоду від несанкціонованих розкопок, і хоч фрагмент є доволі розлогим, проте являє собою квінтесенцію усієї проблеми та її складових, тож варто навести його повністю.

Незаконні розкопки у місцях та територіях, де містяться археологічні об'єкти, що здійснюються без дотримання наукових методик, а з єдиною метою видобування предметів для спекуляцій ними, призводить до незворотного руйнування давніх решток що є невідновними історичними свідченнями.

Існування незаконних розкопок та підпільної торгівлі заохочується невідповідністю пам'яткоохоронного законодавства, а також тиском попиту, що існує на ринку старожитностей. Цей підпільний ринок завдає найбільшої шкоди з наукової точки зору. Речі, які походять з незаконних розкопок, по суті позбавляються історичної цінності, яку їм надає знання археологічного контексту... Серед різних критеріїв, які можуть слугувати вказівками щодо захисту археологічної спадщини, першість наукового пізнання має бути визначальною [56, art. 4].

На окрему увагу заслуговує коментар до статті 3 конвенції. Саме тут йдеться про вже згадану нам вище конструкцію «наскільки це можливо». Вона, згідно коментаря, дозволяє враховувати обмеження, які в одній з договірних держав можуть бути перешкодою для певних дій уряду, що може бути зумовлено як національним законодавством, так і конституційним устроєм держави. Крім того, стаття не зобов'язує сторони вносити зміни до законодавства [56, art. 21].

Таким чином, у Лондонській конвенції 1969 р. вперше на міжнародному рівні було артикульовано проблему незаконних археологічних розкопок і як наслідок – функціонування нелегального ринку археологічних предметів. Будучи однією з головних підстав ухвалення конвенції, вона засвідчує рівень та масштаби загрози, оцінені Радою культурного співробітництва Ради Європи, відповідальної за власне підготовку документа, у 60-х роках ХХ ст. Незважаючи на декларативність норм конвенції, вона свого часу вивела дискусію щодо небезпеки незаконних розкопок для культурної спадщини та наукового пізнання на новий рівень, стала дороговказом до трансформації пам'яткоохоронних практик, усталених у низці європейських держав ще з ХІХ ст.

Якщо у 1960-х роках незаконні розкопки були основною загрозою археологічній спадщині, то у 1980-х роках таку загрозу становили великі інфраструктурні проекти [57, Introd., art. b]. Так зазначається у пояснювальній

доповіді до Європейської конвенції про охорону археологічної спадщини (переглянутої), ухваленої на Мальті у 1992 р. Конвенція наприкінці 2003 р. ратифікована Україною [14]. Переглянута Європейська конвенція про охорону археологічної спадщини засвідчує еволюцію археологічних практик у Європі. Вона замінює попередню конвенцію 1969 р., але включає ті концепції та ідеї, що були сприйняті на практиці [57, Introd., art. a]. Конвенція більшою мірою присвячена питанням превентивної археології, зокрема місцю археологічної спадщини в процесах територіального планування, врахування їх потреб у процесі реалізації будівельних, шляхових, ландшафтних та інших перетворень, що не є темою цього дослідження. Комплекс цих питань ґрунтовно досліджений у монографії О. Малишева [26]. Однак за конвенцією 1969 р. повторюється необхідність запобігати будь-яким несанкціонованим розкопкам або вилученню предметів археологічної спадщини, а також забезпечити, щоб розкопки здійснювались лише кваліфікованими, спеціально уповноваженими на те особами. Слідуючи розвитку технологій також наголошується на необхідності запровадження процедури видання попереднього спеціального дозволу на використання в археологічних дослідженнях детекторів металу та будь-якого іншого обладнання чи методів для виявлення археологічних об'єктів [7, ст. 3].

Власне по «гарячих слідах» ратифікації Мальтійської конвенції, у 2004 р. було ухвалено Закон України «Про охорону археологічної спадщини», який, попри безумовну важливість існування окремого законодавчого акта, що регулює суспільні відносини у цій сфері, має низку вагомих прогалин, що зрештою зумовлює його недієвість та невідповідність навіть тим викликам які мали місце в часи його ухвалення, не кажучи вже про сьогодення.

Згадка про металодетектори у Мальтійській конвенції не випадкова. Це питання постало на порядку денному європейської пам'яткоохоронної спільноти задовго до того як в Україні з'явилися перші зразки подібних виробів. Так, ще у далекому 1981 р. Парламентською асамблеєю Ради Європи

було ухвалено рекомендацію «Металошукачі та археологія». Вона стала відповіддю на поширення у вільному продажі цивільних детекторів металу, а її положення не втрачають актуальності й досі та цілком можуть бути застосовані до сьогоденної України. Причинами, що спонукали ухвалення документу стали загроза для археологічної спадщини через поширення ринку металодетекторів та їх неконтрольованим використанням, недостатність існуючого законодавства держав-членів для запобігання руйнуванню археологічної спадщини, неадекватність застосування терміну «пошук скарбів» до археологічної спадщини та рекламу цього виду діяльності тощо. ПАРЄ рекомендувала Комітету міністрів звернутись до урядів щодо необхідності ліцензування та реєстрації металодетекторів, критично розглянути доцільність дозволу реклами пошуку археологічних предметів, а також започаткувати інформаційну кампанію задля більш відповідального ставлення до решток минулого [60].

Рекомендація окремим пунктом робить відсилку до Європейської конвенції щодо правопорушень пов'язаних з культурними цінностями, яка розробляється, аби серед складів злочину передбачити несанкціоноване використання металошукачів. Ця конвенція [8], відома під назвою Дельфійська за містом, де її було ухвалено у 1985 р. виявилася настільки новаторською для свого часу з точки зору контролю та відповідальності за обігом культурних цінностей, настільки ж провальною в плані її реалізації. На неї покладала великі сподівання європейська пам'яткоохоронна спільнота, однак інтереси великих гравців на ринку торгівлі старожитностями виявилися впливовішими за романтичні сподівання. Зрештою лише шість країн підписали конвенцію, і жодна з них її так і не ратифікувала. Тож, Дельфійська конвенція 1985 р. так і не набула чинності, залишившись у історії лише як історіографічне джерело.

Такий стан речей міг тривати довго, однак історичні події як завжди внесли свої корективи. Поштовхом стали події «арабської весни», в результаті яких значна кількість об'єктів культурної спадщини зазнали пошкодження та

руйнування, а безліч рухомих культурних цінностей незаконного походження опинилися на чорному ринку. Переважну більшість таких цінностей склали артефакти, викрадені з музейних та інших зібрань, а також добуті іншим нелегальним чином. Значна кількість цінностей з Близького Сходу та Північної Африки стала потрапляти до Європи, що призвело до справжнього буму на ринку старожитностей, адже ЄС на той час ще не напрацював механізму контролю за імпортом культурних цінностей, про що йтиметься нижче. Участь терористів та мафії у цьому трафіку загрозливо кинула тінь на всю галузь, тож тенденція до посилення міжнародно-правових механізмів за обігом культурних цінностей була більшою чи меншою мірою підтримана «білими» гравцями на ринку торгівлі старожитностями, які свого часу хоч і були помічені у траурній процесії по Дельфійській конвенції, однак на теперішній час необхідність збереження репутації взяла гору.

Ця позиція була значно підсилена резолюціями Ради Безпеки ООН від 12.02.2015 р. №2199, від 17.12.2015 р. №2253, від 12.12.2016 р. №2322 та від 24.03.2017 р. №2347. У цих документах, серед іншого, наголошується на криміналізації ринку культурних цінностей та робляться заклики до держав та відповідних організацій уживати всіх можливих заходів для боротьби із цим явищем.

Значною віхою можна вважати ухвалену в квітні 2015 р. на зустрічі міністрів країн-учасниць Європейської культурної конвенції у бельгійському місті Намюр коротку заяву, що так і зветься «Відозва з Намюру». У ній учасники зустрічі, стривожені збільшенням кількості актів навмисного руйнування культурної спадщини та незаконної торгівлі культурними цінностями, рішуче засуджують такі дії та ініціюють обговорення у Раді Європи для зміцнення європейської співпраці, у тому числі щодо правових інструментів запобігання навмисному знищенню культурної спадщини та незаконного обігу культурних цінностей [63, art. ii, iii, 5].

Комітетом міністрів ПАРЕ відзначено, що торгівля культурними цінностями часто відбувається через транснаціональні мережі організованої злочинності. Торгівля на чорному ринку предметами старовини, мистецтва та іншими артефактами недобросовісними торговцями, які байдужі до незаконного походження таких культурних цінностей, зрештою може призвести до фінансування корупції, тероризму, насильства та інших злочинів. Після торгівлі зброєю та наркотиками, за деякими оцінками, незаконна торгівля культурними цінностями є однією з найбільш прибуткових форм транснаціональної організованої злочинності [58, art. 3] . Крім того, наголошено, чорний ринок відходить від традиційних засобів торгівлі, таких як барахолки, до торгівлі старожитностями онлайн через соціальні мережі та інші веб-ресурси [58, art. 5].

Зрештою результатом цього стала розробка нової Конвенції Ради Європи щодо правопорушень пов'язаних з культурними цінностями, яка прийшла на заміну Конвенції 1985 р., котра так і не набула чинності. Варто відзначити, що її текст було підготовлено за рекордний для міжнародного договору термін – фактично робота над нею тривала з травня 2016 по березень 2017 р. й працювали над текстом не лише організації та окремі фахівці у сфері охорони пам'яток, але зокрема такі учасники як Європейський комітет з проблем злочинності (CDPC), Комітет експертів з протидії тероризму (CODEXTER), Комітет експертів по боротьбі з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму (MONEYVAL) тощо.

Від обтічних формулювань попередніх конвенцій у новому документі не лишилося й сліду. Приписи Конвенції за формою радше нагадують норми кримінального кодексу, а не міжнародного документа. У ній закріплено склади злочинів, види покарань, обтяжуючі обставини, форми співучасті тощо. Передбачено, що відповідні положення мають бути імplementовані до національного кримінального права країн-учасниць. Створюється

наднаціональний орган – Комітет учасників, який здійснюватиме моніторинг імплементації норм Конвенції [27, с. 11].

Конвенція була відкрита до підписання у травні 2017 р. у місті Нікосія (Кіпр), після чого стала йменуватись Нікосійською конвенцією. Україна однією з перших підписала цей документ – у вересні того ж року, однак досі конвенція нашою державою не ратифікована. Робоча група при Міністерстві юстиції України, до складу якої входив також представник ВГО «Спілка археологів України», кандидат юридичних наук Олександр Малишев упродовж 2018 р. підготувала проекти усіх необхідних для цього документів, однак досі з незрозумілих причин дане питання не винесене на порядок денний. Ця обставина є надзвичайно прикрою, адже імплементація до Кримінального кодексу України та Кодексу про адміністративні правопорушення новаторських положень Конвенції надала би суттєвий поштовх та нові можливості у сфері протидії правопорушенням щодо культурних цінностей.

2.3. Законодавство Європейського Союзу у сфері контролю за рухом культурних цінностей

Акти законодавства ЄС, що регламентували б порядок дослідження нерухомих об'єктів культурної спадщини та статус рухомих предметів, які з них походять, відсутні. Ця сфера повністю віднесена до національних законодавств держав-учасниць. Тут багато залежить від конкретної правової традиції, і найліберальнішим прикладом є, мабуть, Велика Британія. У цій країні пошукові роботи можуть проводити усі бажаючі за умови отримання відповідної ліцензії та дозволу власника земельної ділянки із обов'язковим повідомленням про усі знайдені артефакти. Щоправда, тамтешні науковці нарікають на таку систему через приховування пошуковцями значної кількості цінних знахідок. Серед континентальних держав Європи виділяється дві мейнстрімні правові традиції – романська та германська, які беруть свій початок з Італії та Швеції XVII ст. [28, с. 477], і різниця між якими полягає у різних підходах до природи власності та похідних від неї. На цьому зупинимось, адже порівняльний аналіз матеріального права європейських держав не є темою цього дослідження.

Кардинально інша ситуація спостерігається щодо питань, пов'язаних із рухом культурних цінностей як через митний кордон ЄС, так і всередині самого Союзу, причому вона не є статичною і упродовж останніх десятиліть зазнала суттєвих змін, що необхідно розглянути докладніше.

Формування єдиного внутрішнього ринку Європейського Союзу поставило на порядок денний необхідність впорядкування правил торгівлі з третіми країнами, аби вивезення культурних цінностей з території ЄС підлягало контролю на його зовнішніх кордонах. З цією метою було ухвалено Регламент №3922/92 від 09.12.1992 р. про експорт культурних цінностей. Основним інструментом контролю експорту культурних цінностей стало впровадження відповідних ліцензій, що видаються визначеними компетентними органами держав-членів та визнаються на всій території Співтовариства. У експортній

ліцензії може бути відмовлено, якщо культурні блага, про які йдеться, охоплюються законодавством, що захищає національні скарби художньої, історичної чи археологічної цінності у відповідній державі-члені. Важливою є вказівка щодо археологічних цінностей, аби їх присутність на ринку була законною [53, art. 2].

Згодом, у 2008 р. регламент було оновлено шляхом ухвалення у новій редакції, яка, без концептуальних змін є чинною дотепер [54]. Важливо, що обидва документи регулюють виключно експорт культурних цінностей з території Європейського Союзу. В той же час ввезення таких цінностей з території третіх країн за виключенням ситуацій коли конкретна річ є викраденою та оголошеною у міжнародний розшук, відбувався у вільному режимі.

Окремою сферою регулювання законодавства ЄС є повернення культурних цінностей, незаконно вивезених з території однієї держави-члена до іншої. Вже у Договорі про функціонування Європейського Союзу на тлі заборони на експортні та імпорتنі обмеження між державами-членами робиться виняток у випадках, що стосуються національних скарбів, що мають мистецьку, історичну або археологічну цінність [23, ст. 36]. Положення цієї норми докладно розкриваються у Директиві 93/7/ЄЕС від 15.03.1993 р. про повернення культурних цінностей, незаконно вивезених з території держави-члена [52]. Документ детально визначає процедуру повернення таких цінностей, включаючи порядок звернення, повноваження компетентних органів, особливості судового розгляду такого виду справ тощо. Незаконно вивезеними визнаються культурні цінності, на які поширюється вже згаданий вище статус національного надбання і які належать до публічних колекцій, що є підтвердженням їх легального статусу.

Ця директива була суттєво оновлена й у 2014 р. також ухвалена у новій редакції [55]. Важливою новелою стало поширення сфери застосування на будь-який об'єкт, класифікований або визначений державою-членом як

національне культурне надбання, незалежно від того, чи є вони частиною громадських чи інших колекцій, чи є окремими предметами, і незалежно від того, чи походять вони з регулярних чи таємних розкопок [55, art. (9)]. Також уперше в документах ЄС вживається термін «належна обережність», яку мають виявляти учасники ринку до операцій із культурними цінностями, аби уникати придбання об'єктів незаконного походження [55, art. (17)].

Та революційним стало ухвалення Регламенту Європейського Парламенту та Ради ЄС №2019/880 від 17.04.2019 р. про імпорт культурних цінностей. Як вже зазначалось вище, до цього часу він відбувався майже без жодного контролю, натомість даним регламентом впровадження необхідність отримання імпортової ліцензії, основною метою чого є виключення нелегального походження культурної цінності. Значна частина регламенту присвячена обґрунтуванню необхідності запровадження цього механізму. Йдеться насамперед про вже згадану вище боротьбу з фінансуванням тероризму та незаконну торгівлю предметами культурного призначення, що походять з контексту збройних конфліктів [62, art. (1), (2)]. Наголошується, що пограбування археологічних пам'яток відбувалось завжди, але зараз досягло промислових масштабів, і разом із торгівлею незаконно добутими культурними цінностями є серйозним злочином. незаконна торгівля культурними цінностями у багатьох випадках сприяє насильницькій культурній гомогенізації або насильницькій втраті культурної ідентичності, тоді як розкрадання культурних цінностей призводить, зокрема, до дезінтеграції культур. Поки можна вести прибуткову торгівлю незаконно видобутими культурними цінностями та отримувати від цього прибуток без будь-якого помітного ризику, такі розкопки та грабіж триватимуть. Відповідно має бути заборонене ввезення на митну територію Союзу предметів культури, незаконно вивезених із третіх країн, з особливим наголосом на країнах, які постраждали від збройних конфліктів [62, art. (3)]. Що важливо, законність експорту культурних цінностей з третіх країн має перевірятись насамперед на основі законів і правил країни, де ці культурні

цінності були створені чи виявлені [62, art. (8)]. Таким чином, оскільки певні категорії культурних цінностей, а саме археологічні предмети та елементи пам'яток, особливо вразливі до розграбування та знищення, видається необхідним передбачити систему посиленого контролю, перш ніж ним буде дозволено в'їхати на митну територію Союзу [62, art. (12)].

Така увага нами приділена цьому регламенту не дарма, адже викладене відмінно ілюструє чутливість питання походження культурних цінностей для Європейського Союзу. При чому не право власності як таке, а саме відповідність порядку набуття цього права законодавству країни походження таких цінностей. Це дуже важливо в контексті європейської інтеграції України. Мільйони археологічних предметів, які перебувають у приватному володінні та походять із незаконних археологічних розкопок по всій території нашої держави аж ніяк не відповідають вимогам законодавства ЄС по відношенню до культурних цінностей, що мають можливість потрапити на його митну територію. З цього випливає цілком очевидне припущення, що Україна матиме великі проблеми із вступом до Європейського Союзу до вирішення проблеми незаконних археологічних розкопок та правового статусу артефактів, які вже перебувають у приватному володінні без законних підстав. Адже складно собі уявити наслідки для європейського ринку культурних цінностей у разі потрапляння на нього валу нелегальних археологічних предметів з українських теренів.

Висновки до розділу 2

Міжнародне право в сфері охорони культурної спадщини представлене низкою конвенцій, рекомендацій, інших документів, ухвалених на базі ЮНЕСКО, Ради Європи, УНІДРУА, Міжнародної ради з питань пам'яток і визначних місць (ІКОМОС) тощо. Вони охоплюють різні аспекти пам'яткоохоронної діяльності, серед яких важливе місце приділене протидії незаконним археологічним розкопкам та нелегальному обігу археологічних предметів. Значним недоліком більшості розглянутих документів є обтічність їх норм, рекомендаційний характер основних положень та надання державам-учасницям самотійно обирати інструменти протидії таким правопорушенням.

Якісно вирізняється нова Конвенція Ради Європи щодо правопорушень, пов'язаних з культурними цінностями. Вона містить чіткі вимоги до національних кримінальних законодавств, імплементація яких має якнайрезультативніше протидіяти нелегальному ринку артефактів, що на сьогоднішній день тісно пов'язаний із організованою злочинністю, фінансуванням корупції та тероризму й значною мірою функціонує на віртуальних майданчиках. Україні, яка однією з перших підписала конвенцію ще у 2017 р. необхідно нарешті її ратифікувати та рухатись у розвитку кримінального законодавства у сфері одним курсом із усім світом.

Європейський Союз, законодавством якого донедавна регламентувався лише експорт культурних цінностей за межі його митної території, з 2019 р. також ретельно ставиться до походження старожитностей, які імпортуються з третіх країн. Запровадження цих процедур зумовлене необхідністю відсікти нелегальний трафік культурних цінностей із зон воєнних конфліктів та інших предметів, здобутих незаконним шляхом, і значною мірою стосується предметів археології як особливо вразливих до розграбування та знищення. Це виклик для України, яка має мізерні шанси на вступ до ЄС за нинішніх масштабів незаконних розкопок у державі та дикунського накопичення у приватних руках маси археологічних предметів злочинного походження.

Розділ 3. Аналітична записка

«Незаконні пошукові роботи на об'єктах археологічної спадщини»

3.1. Аналіз стейкхолдерів

Категорії заінтересованих сторін, які є об'єктами впливу державної політики:

а) Національна поліція України. Володіє найбільшим ресурсом примусу та має найбільш значущу роль в реалізації політики, водночас не має достатніх компетентностей у відповідній сфері. Не заінтересована, впливова.

б) Клуби колекціонерів і торговців старожитностями. Виступають одним із основних чинників попиту на археологічні предмети, що зумовлює руйнування. Часто мають значний фінансовий ресурс, частина має зв'язки у політичних та бізнес-колах або безпосередньо належить до них. Заінтересовані, впливові.

в) Клуби любителів металопошуку. Одні з найбільш чисельних спільнот у сфері, лави яких налічують сотні тисяч членів. Переважна більшість із них не мають владних чи економічних важелів, однак завдяки масовості створюють відповідний інформаційний фон. Заінтересовані, впливові.

г) Органи охорони культурної спадщини обласних державних адміністрацій. Мають найбільше повноважень у сфері охорони культурної спадщини та відповідні компетентні кадри, водночас сильно залежні від забаганок регіональної влади. Посередньо заінтересовані та впливові.

д) Органи місцевого самоврядування. Є нижчою ланкою в системі органів охорони культурної спадщини, проте переважно не мають відповідних компетенцій і не використовують наявні повноваження. Незаінтересовані, посередньо впливові.

е) Громадські організації краєзнавців та любителів старовини. Зазвичай опікуються популяризацією локальної історії, але багато їх членів нерідко самі займаються скарбощуацтвом. Слабо заінтересовані, не впливові.

Категорії заінтересованих сторін, на яких не здійснюється вплив, але які сприяють вирішенню проблеми:

а) Міністерство культури та інформаційної політики України. Центральний орган виконавчої влади що на сьогодні формує та реалізує державну політику у сфері. Має політичний та обмежений інтелектуальний ресурс. Заінтересоване, хоч і не спроможне на проактивні дії, впливові.

б) Медіа. Нерідко висвітлюють теми, пов'язані з історією та культурною спадщиною, однак через гонитву за сенсаціями, часте недотримання журналістських стандартів та брак освіченості окремих представників, регулярно вдаються до популяризації протиправної діяльності. Посередньо заінтересовані, впливові.

в) Громадські організації фахових археологів. Вмотивовані на просування змін та мають достатній інтелектуальний та обмежений інформаційний ресурс. Хоча через локальність професії, нечисельні. Заінтересовані, посередньо впливові.

г) Громадські організації пам'яткоохоронців. Обстоюють питання збереження пам'яток, хоча зазвичай обходять археологічну складову, концентруючись переважно на пам'ятках архітектури. Посередньо заінтересовані та впливові.

д) Викладачі історії вищих навчальних закладів. Ставлення до проблеми залежить від персонального усвідомлення окремої особи. Заінтересовані посередньо, впливові опосередковано (через роботу зі студентами).

е) Музейні працівники. Ставлення до проблеми переважно свідоме, однак нерідко співпрацюють із пошуковцями задля поповнення колекцій. Заінтересовані посередньо, не впливові.

ж) Фахова наукова спільнота Національної академії наук України. Свідомі, однак надзвичайно пасивні. Заінтересовані, не впливові.

Розподіл ідентифікованих стейкгоल्дерів на групи:

- цільова група: Національна поліція України, клуби любителів металопошуку;
- група непрямого впливу: клуби колекціонерів і торговців старожитностями, органи охорони культурної спадщини обласних державних адміністрацій, органи місцевого самоврядування;
- група потенційного впливу: громадські організації краєзнавців та любителів старовини, музейні працівники;
- група з вагомим авторитетом: Міністерство культури та інформаційної політики України, медіа;
- експерти: фахові громадські організації археологів та пам'яткоохоронців;
- групи, які виявляють інтерес: викладачі історії, фахова наукова спільнота НАН України.

Стейкхолдери, з якими слід провести:

- безпосередня форма консультацій: Національна поліція України, органи охорони культурної спадщини обласних державних адміністрацій (окремих регіонів, які мають успішний досвід), органи місцевого самоврядування (вибірково з представниками окремих громад з різних регіонів), медіа (у вигляді круглого столу), фахові громадські організації археологів;
- опосередкована форма консультацій: клуби любителів металопошуку, колекціонери та торговці старожитностями (за допомогою методів соціологічного дослідження, скринінг тематичних груп у соцмережах, низка глибинних інтерв'ю).

Перелік стейкхолдерів з якими необхідно провести:

- електронні консультації: органи місцевого самоврядування, викладачі історії, музейні працівники;
- громадські обговорення: фахові громадські організації археологів, громадські організації музейників та краєзнавців.

Градуйований перелік стейкголдерів за очікуваним позитивним короткостроковим чи середньостроковим впливом:

- 1) фахові громадські організації археологів;
- 2) органи охорони культурної спадщини обласних державних адміністрацій;
- 3) фахова наукова спільнота НАН України;
- 4) Міністерство культури та інформаційної політики України;
- 5) викладачі історії;
- 6) органи місцевого самоврядування;
- 7) Національна поліція України;
- 8) музейні працівники.

Очікується, що кожна із заінтересованих сторін у коротко- чи середньостроковій перспективі зможе отримати професійний, управлінський, комунікаційний чи інший зиск внаслідок реалізації політики.

Градуйований перелік стейкголдерів за очікуваним негативним короткостроковим чи середньостроковим впливом:

- 1) клуби любителів металопошуку;
- 2) клуби колекціонерів і торговців старожитностями;
- 3) громадські організації краєзнавців та любителів старовини.

Найбільші ускладнення варто очікувати в інформаційному полі, а також в результаті спроб корумпувати окремих представників правоохоронних органів.

Організації громадянського суспільства у статутах, проектах і гаслах яких задекларовано вирішення сформульованої проблеми для аналізу державної політики

Вирішення означеної проблеми декларується у програмних документах лише однієї організації громадянського суспільства – Всеукраїнської громадської організації «Спілка археологів України».

Так, пунктом 2.4.6 Статуту Спілки передбачена, зокрема, протидія нелегальним розкопкам та незаконному ринку культурних цінностей.

Завдання 1.3 Стратегії Спілки передбачає проведення інформаційних кампаній, у тому числі й метою запобігання пограбування та руйнування пам'яток.

Перелік організацій громадянського суспільства для проведення громадської експертизи

- 1) Всукраїнська громадська організація «Спілка археологів України»;
- 2) Українським комітет Міжнародної ради з охорони пам'яток та історичних місць (ICOMOS);
- 3) Український національний комітет міжнародної ради музеїв (ICOM);
- 4) Національна спілка краєзнавців України;
- 5) Українське товариство охорони пам'яток історії та культури.

Опис обмежень

Бюджетні обмеження. Не мають значного впливу, оскільки вирішення даної проблеми не потребуватиме залучення додаткового бюджетного фінансування і може бути реалізоване за існуючих штатів та видатків на матеріально-технічне забезпечення відповідних підрозділів і служб.

Часові обмеження. Мають помірний вплив. Часові рамки вирішення проблеми безпосередньо не вплинуть на результативність, однак відтягування її вирішення в часі поглиблюють проблему через залучення ще більшої кількості людей до протиправної діяльності та руйнування більшої кількості об'єктів археологічної спадщини.

Нематеріальні – інституційні обмеження. Мають значний вплив. Недостатня та поверхнева увага політичного керівництва держави до проблеми, нерозуміння її суті та впливу на державу й суспільство в цілому, недієве інституційне та нормативне забезпечення функціонування сфери.

Ризики державного втручання – універсальні ситуації неспроможності органів влади. Мають визначальний вплив. Серед них лобіювання інтересів окремих груп, брак поінформованості, наявність корупційних зв'язків, недостатній фаховий рівень відповідальних службовців, відсутність

працездатної системи державного контролю. Нездатність влади до ухвалення відповідальних політичних рішень упродовж тривалого часу є результатом заінтересованості у збереженні чинного стану речей через особисту участь окремих представників владних кіл у обігу старожитностей сумнівного походження. Неспроможність ухвалювати результативні рішення також пояснюється намаганням звітуватись швидкими популістичними кроками, остраху втручання у суспільну проблему, яка при будь-якому варіанті її вирішення зачіпає інтереси значного кількості людей. Як результат заговоренням проблеми підміняються будь-які дії з її реального вирішення.

3.2. Альтернативні варіанти політики

Мета вирішення проблеми

Зменшити масштаби руйнувань об'єктів археологічної спадщини, спричинені проведенням нелегальних пошукових робіт протягом п'яти років утричі.

Очікувані результати

Короткострокові. Притягнення до відповідальності осіб, що скоїли правопорушення, пов'язані з незаконним пошуком на об'єктах археологічної спадщини шляхом складання на них адмінпротоколів; надходження коштів від стягнення штрафів до місцевих бюджетів.

Середньострокові. Зменшення масштабів руйнувань об'єктів археологічної спадщини внаслідок проведення незаконних пошукових робіт через відмову частини пошуковців від протиправної діяльності; збереження об'єктів археологічної спадщини та наукової інформації; зацікавленість органів місцевого самоврядування у взятті об'єктів археології на державний облік, зменшення обсягів «чорного ринку» старожитностей.

Віддалені. Утвердження позитивного іміджу України як держави, котра дбає про збереження своєї культурної спадщини, що є важливою складовою на шляху до повноцінної європейської інтеграції.

Перелік показників результативності

а) Збільшення кількості осіб, притягнутих до відповідальності за незаконні пошукові роботи на об'єктах археологічної спадщини.

б) Зменшення середньорічної площі руйнувань внаслідок незаконних пошукових робіт за результатами спостережень на визначених об'єктах археологічної спадщини.

в) Зменшення кількості предметів археологічного характеру, що пропонуються на інтернет-аукціонах.

г) Зменшення попиту на металодетектори.

Перелік цільових індикаторів

<i>Цільовий індикатор</i>	<i>Од. виміру</i>	<i>Значення</i>
Притягнуто до відповідальності, щорічно	тис. осіб	50
Середньорічна площа руйнувань до попереднього року	%	-20
Пропозиція археологічних предметів до попереднього року	%	-20
Попит на металодетектори до попереднього року	%	-25

Формулювання варіантів політики

Варіант №1. Збереження чинної політики

Опис інструментів чинної політики

За мовчазної згоди правоохоронної системи, що не спроможна забезпечити покарання правопорушників за існуючих правових рамок, відбуватиметься подальше розграбування пам'яток. Органи охорони культурної спадщини на численних зустрічах і круглих столах продовжать обурюватись масштабами руйнувань, а представники політичних сил надалі висловлюватимуть глибоке занепокоєння. За результатами парламентських слухань та інших заходів прийматимуться резолюції щодо необхідності вжиття заходів, взяття під особливий контроль і т.д. і т.п. У той же час пошуковці надалі масово руйнуватимуть пам'ятки.

Переваги збереження чинної політики

Не вимагає від політичного керівництва ухвалення будь-яких рішень.

Недоліки збереження чинної політики

Масштаби руйнувань через відсутність ефективної системи покарання лише збільшуватимуться. Все більше археологічних предметів з'являтиметься на «чорному ринку», перепродаватиметься до приватних колекцій, у тому числі за кордон. Україна і надалі матиме імідж території з дикунським ставленням до

культурної спадщини.

Варіант №2. Посилити кримінальну відповідальність за незаконний пошук археологічних предметів

Завдання й заходи з реалізації варіанта №2

Завдання. Збільшити терміни кримінального покарання за руйнування об'єктів археологічної спадщини, спричинені незаконними пошуковими роботами.

Заходи. Внести відповідні зміни до Кримінального кодексу України.

Потенційні переваги варіанта №2

Буде радо підтриманий популістичними політичними силами та громадськістю, адже в свідомості переважної частини населення саме посилення каральних заходів є показником щирого прагнення політичного керівництва вирішити ту чи іншу суспільну проблему.

Потенційні недоліки варіанта №2

Не змінює загальної рамки правозастосування відповідної норми кримінального права, тобто вона продовжить бути «мертвою».

Решта повторює варіант 1.

Варіант №3. Заборонити цивільний обіг металодетекторів

Завдання й заходи з реалізації варіанта №3

Завдання. Через заборону або суттєве обмеження використання населенням металодетекторів, які є основним інструментом проведення незаконного пошуку, знизити масштаби пошукової діяльності.

Заходи. Ухвалити зміни до законодавства, якими включити детектори металу до переліку спеціальних засобів, які заборонено вільно купувати, продавати та використовувати.

Потенційні переваги варіанта №3

У короткостроковій перспективі потенційно здатен суттєво скоротити обсяг незаконних пошукових робіт.

Потенційні недоліки варіанта №3

Статистичних даних щодо кількості металодетекторів в Україні немає, однак їх приблизна кількість у різних публіцистичних матеріалах оцінюється від кількох сотень тисяч до понад мільйона одиниць. Громадяни придбали та володіють ними на легальних підставах. Заборона їх використання порушить їх права, оскільки закон не повинен мати зворотної дії в часі, а лише заборона вільного продажу поставить у нерівні умови тих хто мав можливість придбати і тих, хто тепер її позбавлений. До того ж сьогодні, за ситуації забруднення значних територій вибухонебезпечними предметами, використання металодетекторів допомагає рятувати життя людей. Викликає питання також здатність правоохоронної системи контролювати використання металодетекторів у безлюдних місцях по всій території держави.

Варіант №4. Замінити кримінальну відповідальність за незаконний пошук археологічних предметів на адміністративну

Завдання й заходи з реалізації варіанта №4

Завдання. Незаконні пошукові роботи на об'єктах археологічної спадщини, які не призвели до руйнувань значної площі археологічного культурного шару, класифікувати за складом адміністративного правопорушення.

Заходи. Внести відповідні зміни до Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, низки інших актів законодавства.

Потенційні переваги варіанта №4

Адміністративний процес набагато спрощує притягнення особи до відповідальності. Немає потреби доводити умисел, наміри особи, встановлювати об'єктивну та суб'єктивну сторони злочину, проводити складне розслідування та доводити злочин у суді. Сам факт втручання у землю на території об'єкта культурної спадщини, із застосуванням металодетектора як обтяжуючої обставини, у адміністративному праві вже є довершеним правопорушенням. Складання адміністративного протоколу, розгляд справи та

надання квитанції на сплату штрафу можуть проводитись уповноваженою на це особою на місці.

Надходження штрафних санкцій у разі їх спрямування до місцевих бюджетів, заохочуватиме місцеву владу до роботи із виявлення такого типу правопорушень і притягнення винних до відповідальності, а також до системного взяття об'єктів археології на державний облік, що просувається зараз надзвичайно повільно.

Потенційні недоліки варіанта №4

Стратегічний замисел може бути незрозумілим і відповідно недостатньо підтриманим політичними силами. Ухвалення відповідних змін може бути ускладнене або заблоковане через опір груп, що обстоюють інтереси колекціонерів та торговців старожитностями, саботаж із боку правоохоронних органів може зменшити результативність політики.

Порівняння варіантів політики

Методи порівняння варіантів політики

Результативність. Полягатиме у зменшенні обсягів руйнування об'єктів археологічної спадщини внаслідок незаконних робіт. Безпосередньо виражається у кількості таких об'єктів, на яких зафіксовано проведення незаконних пошукових робіт по відношенню до попереднього періоду, а також у масштабах руйнувань на конкретних об'єктах, що піддаються системному грабунку і на яких здійснюється періодичний моніторинг (за кількістю грабіжницьких шурфів та загальною площею руйнувань).

Опосередкованими показниками результативності є кількість осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення таких правопорушень, а також зменшення кількості предметів археології, що пропонуються до продажу на відповідних інтернет-майданчиках та зменшення кількості придбаних металодетекторів (останній показник не буде релевантним у період підвищеного попиту на них у зв'язку з бойовими діями та необхідністю подальшого розмінування територій).

Для визначення того, наскільки той чи інший варіант може задовольнити тому чи іншому показнику результативності, побудуємо відповідну модель.

Критерії результативності	Варіант 1	Варіант 2	Варіант 3	Варіант 4
Кількість осіб, притягнутих до відповідальності (збільшиться - 4, зменшиться/без змін - 1)	2	1	3	4
Площа зруйнованого культурного шару (зменшиться - 4, збільшиться/без змін - 1)	1	2	4	3
Кількість виставлених на продаж артефактів	1	2	4	3
Кількість реалізованих детекторів металу (зменшиться - 4, збільшиться/без змін - 1)	1	2	4	3
Сумарна кількість балів	5	9	15	13
Рейтинг варіанту	4	3	1	2
Сумарна оцінка	1	2	4	3

Ефективність. Розв'язання сформульованої проблеми не вимагає залучення окремих джерел фінансування, і здійснюватиметься в межах основної діяльності правоохоронних органів, у першу чергу Національної поліції України за рахунок існуючих штатів та видатків на матеріально-технічне забезпечення та транспортні витрати органів поліції, пов'язані безпосередньо з виявленням та зупиненням такого виду правопорушень.

Тому основним критерієм ефективності є обсяг площ об'єктів археології, що не були зруйновані, а знахідки не перейшли у приватні руки. Вартість площі археологічного культурного шару, яку вдалось вберегти від руйнування та розграбування, можна обрахувати згідно Методики грошової оцінки пам'яток, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 26.09.2002 р. №1447. У основу обрахунку покладено витратний принцип, що базується на вартості наукових археологічних досліджень відповідної ділянки археологічного культурного шару, розрахованої відповідно до затверджених збірників цін, із застосуванням до неї коефіцієнтів, які залежать від категорії пам'ятки, її культурно-хронологічної приналежності, поширеності на території України,

розмірів тощо. Ця величина, хоч і має грошове вираження, є досить умовною, адже не підлягає монетизації.

Відповідно ефективність можна визначити як співставлення вигід і витрат у формі кореляції показника результативності, що стосується зменшення обсягів зруйнованих площ археологічного культурного шару (вигоди) до затрат, понесених на адміністрування діяльності щодо запобігання незаконним пошуковим роботам (витрати). Додатковим фактором ефективності буде залучення коштів до бюджету у вигляді адміністративних штрафів при розгляді відповідного варіанту політики, оскільки на цю суму, відповідно зменшуються витрати.

Критерії ефективності	Варіант 1	Варіант 2	Варіант 3	Варіант 4
Вигоди (зменшення площі зруйнованого культурного шару)	1	2	4	3
Витрати (контрольні функції, забезпечення притягнення до відповідальності)	2	3	1	4
Сумарна кількість балів	3	5	5	7
Рейтинг варіанту	4	2	3	1
Сумарна оцінка	1	3	2	4

Справедливість. Оскільки культурна спадщина є надбанням усього українського народу, а об'єкти археологічної спадщини та предмети, які з них походять є об'єктом виключного права державної власності, основним критерієм справедливості є максимальне збереження від знищення та розграбування нерухомих об'єктів археології та подальшого уприватнення й введення у незаконний обіг рухомих культурних цінностей, що з них походять. Іншими критеріями справедливості є незворотність покарання та його співмірність скоєному правопорушенню з метою максимізації його соціальної функції. Враховуючи протиправну природу досліджуваної діяльності, критерії справедливості не торкаються суб'єктивного сприйняття скарбошукачами їх прав на отримані артефакти, а лише їх право володіти та розпоряджатись металодетектором чи іншим пошуковим обладнанням.

Критерії справедливості	Варіант 1	Варіант 2	Варіант 3	Варіант 4
Збереження від руйнації нерухомих об'єктів археологічної спадщини	1	2	4	3
Забезпечення права державної власності на рухомі предмети	1	2	4	3
Незворотність покарання	2	1	3	4
Співмірність покарання та правопорушення	3	2	1	4
Забезпечення права приватної власності громадян	3	4	1	2
Сумарна кількість балів	10	11	13	16
Рейтинг варіанту	4	3	2	1
Сумарна оцінка	1	2	3	4

Політична здійсненність. Програма жодної політичної партії в Україні прямо не торкається питання збереження археологічної спадщини. Лише побіжно у деяких із них, і тільки у загальних фразах згадуються такі категорії як «культура», «духовність», «історична спадщина». Жодна політична сила не виступатиме відкрито проти заходів, спрямованих на зменшення масштабів руйнування об'єктів археологічної спадщини. Більш вірогідною є байдужа позиція, продиктована або зацікавленістю окремих представників партії в існуючому стані речей через особистий інтерес, або нерозуміння загалом суті проблеми та масштабів її наслідків. Для максимізації політичної підтримки необхідно вибудовувати тісний зв'язок між подоланням цього явища та виконанням вимог, необхідних для успішного процесу європейської інтеграції України.

Критеріями політичної здійсненності є відповідність того чи іншого варіанту загальній модальності чинного політичного курсу, рівень сприйняття основними впливовими стейкхолдерами та широкою громадськістю.

Критерії політичної здійсненності	Варіант 1	Варіант 2	Варіант 3	Варіант 4
Відповідність чинному політичному курсу	4	3	1	2
Сприйняття впливовими стейкхолдерами	4	3	1	2
Сприйняття громадськістю	4	3	1	2

Сумарна кількість балів	12	9	3	6
Рейтинг варіанту	1	2	4	3
Сумарна оцінка	4	3	1	2

Адміністративна здійсненність. Найбільшою мірою залежить від спроможності співробітників правоохоронних органів або інших осіб, уповноважених відповідно до законодавства складати адміністративні протоколи щодо подібного роду правопорушень до неупередженого виконання своїх обов'язків. Залежить від відсотка накладених адміністративних стягнень до кількості заходів, спрямованих на фіксування таких правопорушень.

Критеріями тут будуть наявність і достатність нормативно-правової бази необхідної нормативної бази включно з дієвим реєстром об'єктів археологічної спадщини, фахова спроможність та доброчесність інституцій і окремих посадових осіб, залучених до реалізації політики, їх зацікавленість у результативності.

Критерії адміністративної здійсненності	Варіант 1	Варіант 2	Варіант 3	Варіант 4
Нормативно-правова база	4	2	1	3
Фахова спроможність	4	1	3	2
Доброчесність	4	3	1	2
Заінтересованість	2	1	3	4
Сумарна кількість балів	14	7	8	11
Рейтинг варіанту	1	4	3	2
Сумарна оцінка	4	1	2	3

Порівняння варіантів політики

<i>Критерії</i>	<i>Оцінка варіантів (альтернатив)</i>			
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Результативність	1	2	4	3
Ефективність	1	3	2	4
Справедливість	1	2	3	4
Політична здійсненність	4	3	1	2
Адміністративна здійсненність	4	1	2	3
<i>Сумарна оцінка варіанту</i>	<i>11</i>	<i>11</i>	<i>12</i>	<i>16</i>
<i>Рейтинг варіанту</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>2</i>	<i>1</i>

3.3. Практичні рекомендації з реалізації політики

Рекомендований варіант політики

Для вирішення проблеми незаконних пошукових робіт на об'єктах археологічної спадщини варто обрати варіант №4 – замінити кримінальну відповідальність за незаконний пошук археологічних предметів на адміністративну. При цьому важливо передбачити, аби кошти від адміністративних стягнень надходили до бюджету тієї територіальної громади, на території якої вчинено відповідне правопорушення.

Переваги даного варіанту – спрощення притягнення до відповідальності винних осіб, надходження до бюджету коштів у вигляді адміністративних стягнень, не має викликати політичного опору в процесі прийняття відповідного рішення, адміністративно здійснений, не потребує додаткового фінансування з державного чи місцевих бюджетів.

Заходи з реалізації політики

а) Провести комітетські слухання з обговорення обраного варіанту політики за участі основних стейкхолдерів.

б) Провести інформаційну кампанію, спрямовану на підтримку запропонованого варіанту політики основними цільовими групами.

в) Підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо протидії незаконним пошуковим роботам на об'єктах археологічної спадщини».

г) Підготувати роз'яснення щодо правозастосування оновлених норм законодавства для Національної поліції, органів охорони культурної спадщини та органів місцевого самоврядування.

Комунікаційна підтримка рекомендованого варіанту

Опис проблеми для комунікації: Незаконні розкопки з метою пошуку археологічних предметів є найбільш значним фактором знищення історико-культурної спадщини України.

Цільова аудиторія:

Стать: чоловіки

Вік: 25–60 років

Сімейний стан: одружені, неодружені.

Доходи: від 10 000 грн до 50 000 грн

Освіта: вища, середня спеціальна

Демографія: міські жителі

Інтереси: активний відпочинок, риболовля, полювання, туризм

Звички: покупки в інтернеті, час з друзями, комунікація через соціальні мережі, спілкування у великих кампаніях

Споживання інформації: щодня користуються інтернетом для пошуку новин та участі в тематичних обговореннях у соцмережах, активний час користування гаджетами – від 3 годин на добу

Рішення

Розробити низку продуктів, зокрема сайт, мобільний застосунок, чат-боти у месенджерах, які описують різні аспекти та відтворюють життєві історії з пошукацької діяльності з точки зору науки, пам'яткоохоронного законодавства, правової кваліфікації. Користувачка отримує і інформацію про аналогічні ситуації, які могли б трапитися у різних державах Європейського Союзу, а також список корисних посилань на інформаційні матеріали, офіційні документи тощо. На основі продукту можуть бути розроблені короткі віжуали (комікси) в соцмережі, відеоролики для відеоплатформ та соціальних мереж.

Мішені

Основна мішень: чоловіки 25–60

Альтернативна “мішень”: чоловіки 12–25

Мішень доступу: жінки 25+ які хочуть, аби чоловіки більше часу проводили вдома, а діти не були втягнуті у потенційно протиправну діяльність

Мішень підтримки: чоловіки 30+ (друзі та колеги по роботі, старші товариші), що не мають зацікавленості у пошуковій діяльності та можуть схилити до альтернативних варіантів дозвілля. Також можуть бути громадські

активісти та просто небайдужі громадяни, мотивовані до припинення протиправної діяльності.

<i>Цільові ауд-ї</i>	<i>Меседж бокси</i>	<i>Суб'єкт ком.супроводу</i>	<i>Канал комунікацій</i>	<i>Інструмент</i>
чоловіки 25–60	1. Не руйнуй культурну спадщину 2. Не привласнюй надбання всього українського народу 3. Будь європейцем	1. Громадські організації 2. Лідери громадської думки 3. Органи національної поліції	Нові медіа, пабліки, блоги, телебачення, ток-шоу, радіо, Зустрічі з представн. спільноти з охорони пам'яток	Аудіо, відео, текст, фото, графіка, соціальна реклама Googleads Жива комунікація, обмін життєвим досвідом
чоловіки 12–25	1. Поважай закон 2. Будь сучасним 3. Місце артефакту в музеї	1. Громадські організації 2. Лідери громадської думки 3. Школа 4. Заклади вищої освіти 5. Збройні сили України	Телеграм-канали, групи у соцмережах, популярні блогери, стрімери Офлайн комунікація: плакати в навчальних закладах Зустрічі з науковцями, громадськими активістами	Аудіо, відео, текст, фото, графіка Жива комунікація, обмін життєвим досвідом Googleads Інсталяції Покази тематичних фільмів з обговореннями
жінки 25+	1. Краще сходи з чоловіком до музею 2. Речі з могил не приносять щастя	1. Громадські організації 2. Лідери громадської думки 3. Популярні телеведучі	Традиційні медіа: жіночі глянці, телевізійні соціальні ток-шоу, серіали, радіо передачі Соцмережі,	Телебачення, радіо, лінійне споживання в інтернеті Googleads Малюнки або

	3. У полях багато вибухових предметів		месенджери, стрімінгові платформи. Офлайн комунікація: плакати в стереотипних для жінок місцях, стріт арт (жінки читають свої дітям те “що там написано?”	дописи стрітмитців Інсталяції Покази тематичних фільмів з обговореннями
--	---------------------------------------	--	--	---

Перепопи і бар'єри

Неосвіченість, бажання легкої наживи, відсутність достатньої інформації про пам'ятки, традиційно зневажливе ставлення до суспільного надбання.

<i>Назва суб'єкта ком. супроводу</i>	<i>Коментарі (оцінка) комунікативних ресурсів</i>
Міністерство внутрішніх справ	внутрішні комунікації МВС зовнішні канали комунікацій (телебачення + діджитал)
Міністерство культури та інформаційної політики	телебачення + діджитал
Органи місцевого самоврядування, місцеві лідери	внутрішні комунікації зовнішні: місцеві ЗМІ
Громадські організації	діджитал
Пам'яткоохоронна спільнота	обмежені інформаційні бульбашки на діджитал
Лідери громадської думки, блогери	канали спілкування з аудиторіями - перевага діджитал
Комітет ВРУ з питань гуманітарної та інформаційної політики	залежать від суспільної думки

Наявні (можливі) лінії конфліктів між суб'єктами ком супроводу:

1. МВС конфліктує з усіма

2. МКІП та Комітет ВРУ конфліктують з фаховими громадськими організаціями.

3. Лідери громадської думки конфліктують з МКІП.

Оцінювання реалізації

Цілі оцінювання

Визначити, чи досягнуто запланованих показників результативності та ефективності.

Індикатори результативності					
№	Назва вимірюваного аспекту (конструкту) результатів	Індикатор результативності (назва того, що вимірюється)	Одиниця вимірювання	Базове значення	Бажане значення – (цільовий індикатор) (target indicator) (фактично критерій результативності)
1	Невідворотність покарання	Кількість осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності	Осіб	0	50000/щорічно
2	Зменшення масштабів руйнувань	Середньорічна площа руйнувань (на визначених пам'ятках)	%		-20/до минулого року
3	Зменшення обсягів «чорного ринку»	Кількість артефактів археологічного характеру, що пропонуються на інтернет-аукціонах	%		-20/до минулого року
Індикатори ефективності					
	Індикатор ефективності (назва того, що вимірюється)		Опис способу обчислення (формула)	Базове значення	Бажане значення
1	Надходження штрафів до місцевих бюджетів		850 грн. х 50000 осіб	0	42,5 млн. грн.

Організація оцінювання

Міністерству культури та інформаційної політики України розробити систему збирання та аналізу інформації про:

– стан збереженості визначених об'єктів археологічної спадщини в розрізі регіонів, ландшафтних особливостей, типу, культурно-хронологічної належності (у співпраці з органами охорони культурної спадщини АРК, обласних, Київської міської державної адміністрації);

– кількість предметів археологічного характеру, що виставлені на продаж на інтернет-аукціонах (у співпраці з Національною поліцією України).

Проведення оцінювання

Формувальне оцінювання проводить щорічно МКІП на предмет відповідності встановленим показникам результативності. Отримані результати разом із пропозиціями та рекомендаціями презентує на розширеному засіданні Комітету з питань гуманітарної та інформаційної політики.

Підсумкове оцінювання щодо досягнення мети вирішення проблеми готують спільно МКІП та Комітет і доповідають під час тематичних парламентських слухань.

Індикатор	Джерело даних	Спосіб збору даних	Хто здійснюватиме збір даних	Як часто будуть збиратися дані	Вартість збору Даних	Можливі перешкоди в зборі даних	Хто буде аналізувати та звітувати?	Хто буде використовувати дані?
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>результативності</i>								
Кількість притягнутих до відповідальності	МВС	статистика	МВС	щоквартально	в межах основного фінанс.		МКІП	МКІП
Площа зруйнованого культурного шару	місцеві органи охорони культ. спадщини	виїзні обстеження	місцеві органи охорони культ. спадщини	щорічно	в межах основного фінанс.	низька виконавська дисципліна	МКІП	МКІП
Пропозиція артефактів сумнівного походження	МКІП	моніторинг інтернет-ресурсів	МКІП	щоквартально	в межах основного фінанс.	низька виконавська дисципліна	МКІП	МКІП
<i>ефективності</i>								
Бюджетні надходження від адмінстягнень	ДКСУ	статистика	ДКСУ	щоквартально	в межах основного фінанс.		МКІП	МКІП

Висновки до розділу 3

В результаті роботи над аналітичною запискою розглянуто альтернативні варіанти політики, спрямованої на мінімізацію руйнувань об'єктів археологічної спадщини, зумовлених незаконною пошуковою діяльністю. В якості рекомендованого варіанту обрано замінити кримінальну відповідальності за незаконний пошук, що не потягнув за собою руйнацію об'єкта археологічної спадщини, на адміністративну.

Це зумовлено у першу чергу спрощеним механізмом накладання на особу адміністративного стягнення, у порівнянні із відкриттям та розслідуванням кримінального злочину, адже не передбачає необхідності доведення умислу з боку правопорушника. Завдяки цьому вбачається можливим суттєво збільшити кількість осіб, притягнутих до відповідальності за незаконний пошук, чим забезпечити принцип невідворотності покарання. Це у свою чергу знизить масштаби незаконної пошукової діяльності, в результаті чого суттєво скоротяться обсяги пропозиції археологічних артефактів сумнівного походження на інтернет-майданчиках.

Однак кількість осіб, задіяних на сьогоднішній день у пошуковій діяльності настільки значна, а соціальні зв'язки між ними настільки розгалужені, що успішна реалізація політики вимагатиме широкої комунікаційної кампанії. Вона має бути спрямована не лише на осіб, які здійснюють незаконну пошукову діяльність і тих, які можуть бути потенційно до неї залучені, але також і на інші верстви, аби сприяти формуванню низького рівня толерантності до скарбошукацтва в українському суспільстві.

Злагоджена робота державної влади, від якої залежить імплементація та комунікація відповідних змін, та органів місцевого самоврядування, які є найближчою владною ланкою до власне пам'яток, спроможна подолати таке ганебне й дикунське явище як «чорна археологія» та наблизити Україну до стандартів, що забезпечать їй поступ на шляху до членства у Європейському Союзі.

ВИСНОВКИ

1. Окреслено основні віхи еволюційного процесу діяльності з пошуку старожитностей в Європі та Україні на тлі розвитку історичної науки та у їхньому зв'язку із нормативним забезпеченням охорони культурної спадщини. Упродовж століть суспільство трансформувало свої погляди на предмети старовини від речей, які мають лише матеріальну цінність до свідків історії свого народу та людства в цілому. Рухаючись у загальноєвропейській парадигмі культурноісторичних практик до початку ХХ ст., за часів радянської влади археологічна сфера набула повного одержавлення, залишивши академічну науку єдиним гравцем у цьому полі. Із відновленням незалежності Україна, маючи прекрасні стартові позиції для презюмування виключного права державної власності на всю археологічну спадщину, до чого тільки прагне світова наукова спільнота, і що знайшло своє вираження у відповідних модельних положеннях [65], згаяла цей шанс, а практики поводження з культурною спадщиною в суспільстві деградували до рівня пізнього середньовіччя – початку нового часу, якщо порівнювати з такими державами як Швеція чи Італія.

2. Проаналізовано нормативно-правову та інституційну базу реалізації чинної політики. Законодавство у сфері представлене двома спеціальними законами, низкою підзаконних актів тощо. Практично весь набір норм регламентує діяльність офіційних дослідників та наукових установ у процесі дослідження об'єктів археологічної спадщини. Жодних механізмів запобігання та раннього попередження несанкціонованого пошуку, заходів із протидії цьому явищу законодавство не містить окрім констатування того, що це незаконно. Кримінальним кодексом України передбачена відповідальність за правопорушення такого роду, однак розпливчастість формулювань вкупі з багатоаспектністю розслідування кримінальних правопорушень мінімізує можливості їх реалізації на практиці. Система органів охорони культурної

спадщини хоч і виглядає багаторівневою та повноважною одиницею, страждає від браку кадрової, мотиваційної, інституційної спроможності.

3. Встановлено, що недовіра чинної державної політики із запобігання незаконним пошуковим роботам на об'єктах археологічної спадщини призвела до прогресуючого зростання цієї нелегальної діяльності упродовж останніх двох десятиліть, і її масштаби продовжують зростати. Основними чинниками є відсутність будь-якого покарання за подібного роду правопорушення, доступність металодетекторів будь-якого цінового сегменту, незрозумілість правового статусу більшості об'єктів археологічної спадщини, можливість безперешкодного доступу до сільськогосподарських та інших земель будь-якої форми власності, хоч формально і обмежена законом [15, ст. 97], суттєва медійна спроможність спільнот, що практикують металопошук, низька громадянська та історична освіченість переважної більшості населення.

4. Опрацьовано міжнародно-правові документи у сфері охорони культурної спадщини, у тому числі підписані та ратифіковані Україною. Серед них конвенції ЮНЕСКО, Ради Європи, рекомендації тощо. Всі вони засуджують будь-які несанкціоновані роботи на об'єктах археології та вимагають від держав-учасниць вживати заходів щодо недопущення цього явища, однак переважна більшість є документами м'якої сили та не вимагають від підписантів вживати конкретних юридично визначених заходів. Виключенням є нова конвенція Ради Європи – Про правопорушення, пов'язані з культурними цінностями (Нікосія, 2017 р.). Вона стала викликом на події Арабської весни, піднесення ІДІЛ, інші бойові дії на Близькому Сході, коли торгівля старожитностями стала одним із джерел фінансування тероризму, а культурні цінності сумнівного походження попрямували до країн Європи. Однак Україна, будучи одним із перших підписантів цього документу, досі з незрозумілих причин не ратифікувала конвенцію.

5. Досліджено законодавство Європейського Союзу в сфері охорони культурної спадщини. Воно не містить жодних норм, які б стосувались

нерухомих об'єктів, якими є об'єкти археологічної спадщини. Так само в межах Європейського Союзу існує вільний обіг культурних цінностей, що може бути обмежений лише для предметів, які становлять національне надбання. Однак важливим для ЄС і відповідно таким що регулюється є перетин культурними цінностями митного кордону ЄС. Цьому присвячена низка директив та регламентів Європейського Союзу і надзвичайно цікаво було порівняти поступовий розвиток їхніх норм. Регулюванню цієї сфери приділяється увага з початку 1990-х років, коли остаточно сформувався єдиний ринок і постала необхідність спільного регулювання торгівельних взаємин із третіми країнами. І якщо регламенти 1992 та 2009 років присвячені переважно питанням вивезення культурних цінностей за межі ЄС, то у 2019 році вперше ухвалюється регламент, що унормовує порядок ввезення культурних цінностей на митну територію Європейського Союзу. Він багато у чому суголосний зі згаданою вище Нікосійською конвенцією 2017 р. і переслідує головну задачу – не допустити ввезення на територію ЄС культурних цінностей сумнівного походження. Враховуючи чутливість даного питання з точки зору об'єднаної Європи нескладно зробити висновок, що за нинішнього рівня грабунку об'єктів археологічної спадщини в Україні та обсягів торгівлі цими артефактами, Україна матиме проблеми зі вступом до ЄС навіть при ідеальному виконанні умов у сферах економіки, судочинства, антикорупції тощо.

6. Визначено, що результативна державно політика, спрямована на протидію так званій чорній археології має базуватися на основних принципах: нетолерантність, залученість, невідворотність покарання. Нетолерантність має виховувати в суспільстві несприйняття незаконної пошукової діяльності. У навчальних програмах, починаючи зі шкіл та закладів вищої освіти, у медіа та інших каналах комунікації з суспільством має проходити цілісною ниткою засудження грабіжництва на об'єктах археології, акцентування на тому що археологічна спадщина – надбання усього українського народу і не може бути привласнена окремими особами, шкідливість цієї діяльності для європейської

інтеграції України. Залученість полягає у мобілізації ресурсів та інструментів інших окрім держави гравців, що можуть бути природними провідниками державної політик у сфері. Це передусім органи місцевого самоврядування, відповідальні за пам'ятки на своїй території, зацікавлені у їх збереженні та розвитку туристичного потенціалу. Це можуть бути фермери, зацікавлені аби ніхто не вештався по їхніх наділах тощо. Невідворотність покарання повинна засвідчити неможливість безкарного здійснення протиправної діяльності, навіть якщо заради цього доведеться поступитись мірою покарання.

7. Запропоновано низку практичних заходів із реалізації державної політики з протидії незаконним пошуковим роботам, основу яких складає декриміналізація «мертвої» норми кримінального кодексу та заміна її більш гнучким та результативним адміністративним стягненням. Запропоновано як заходи із безпосереднього впровадження політики, так і комунікаційна складова реалізації, а також заходи з моніторингу та оцінки результативності та ефективності її реалізації.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Археологи б'ють на сполох через «чорних шукачів скарбів». [online] / Громадський простір, 04.12.2019 / URL: <https://www.prostir.ua/?news=arheolohy-byut-na-spoloh-cherez-chornyh-shukachiv-skarbiv>. (дата звернення: 15.02.2023).
2. Варвянська, С., Шерстюк, В., Малік, К., Деркач, Ю. Між археологією та грабіжництвом: в чому різниця [online] URL: <https://www.codpa.org.ua/mizh-arkheologiyu-ta-grabizhnictvom-v-chomurizniciya>. (дата звернення: 05.02.2023).
3. Гаазька конвенція про захист культурних цінностей під час збройного конфлікту 1954 р. [online] / LIGA 360. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/mu54k01u?an=2&ed=1954_05_14 (дата звернення: 11.02.2023)
4. Директиви культурної політики України. Розроблено експертами групи «Культура» РПР (серпень 2015 р.). [online] // Реанімаційний Пакет Реформ URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/1508_Dyrektyvy-kulturnoji-polityky.pdf (дата звернення: 03.02.2023).
5. Другий протокол до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей під час збройного конфлікту 1954 р. м. Гаага, 26 березня 1999 року. [online] // Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_001-99#Text (дата звернення: 31.01.2023).
6. Європейська конвенція про охорону археологічної спадщини 1969 р. // Україна в міжнародно-правових відносинах. Кн.2. Правова охорона культурних цінностей / Ред.: Ю.С.Шемшученко, В.І.Акуленко. Київ, 1997. С. 298–304.
7. Європейська конвенція про охорону археологічної спадщини (переглянута) 1992 р. Валлетта, 16 січня 1992 року. [online] // Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_150#Text (дата звернення: 28.01.2023).

8. Європейська конвенція про правопорушення щодо культурних цінностей 1985 р. // Україна в міжнародно-правових відносинах. Кн.2. Правова охорона культурних цінностей / Ред.: Ю. С. Шемшученко, В. І. Акуленко. Київ, 1997. С. 304–321.

9. Закон України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21.09.1999 р. №1068-XIV. [online] // Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1068-14#Text> (дата звернення: 01.02.2023).

10. Закон України «Про музеї та музейну справу» від 29.06.1995 р. №249/95ВР. [online] // Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 03.03.2023).

11. Закон України «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності» від 13.12.2022 р. №2834-IX. [online] // Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2834-20#Text> (дата звернення: 27.01.2023).

12. Закон України «Про охорону археологічної спадщини» від 18.03.2004 р. №1626-IV. [online] // Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1626-15#Text> (дата звернення: 31.01.2023).

13. Закон України «Про охорону культурної спадщини» від 08.06.2000 р. №1805-III. [online] // Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text> (дата звернення: 03.03.2023).

14. Закон України «Про ратифікацію Європейської конвенції про охорону археологічної спадщини (переглянутої) від 10.12.2003 р. №1369-IV. [online] // Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1369-15#Text> (дата звернення: 01.02.2023).

15. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. №2768-III. [online] // Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>. (дата звернення: 28.01.2023).

16. Інституційні та правові проблеми збереження культурної спадщини. Аналітична записка [online] // Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/instituciyni-ta-pravovi-problemi-zberezhennya-kulturnoi>. (дата звернення: 04.02.2023).

17. Інструкція з підготовки та оформлення наукового звіту про польові археологічні дослідження. Затверджена Вченою радою Інституту археології НАН України 22.12.2015 р., протокол №10. URL: <https://iananu.org.ua/struktura/naukovi-viddili/viddil-polovij-komitet?id=1039> <https://drive.google.com/file/d/16nfrhx9-9BM1Rl5rRa0OkJbeL-chcsGy/view> (дата звернення: 03.03.2023).

18. Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері охорони культурної спадщини, затверджена наказом Міністерства культури та туризму України від 04.08.2006 р. №636. [online] // Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1013-06#Text> (дата звернення: 30.01.2023).

19. Інформаційно-аналітичні матеріали до парламентських слухань “Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні” 18.04.2018 р. URL: <http://kompkd.rada.gov.ua/uploads/documents/31998.pdf>. (дата звернення: 29.01.2023).

20. Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини 1972 р. [online] // Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_089 (дата звернення: 31.01.2023)

21. Конвенція про охорону підводної культурної спадщини 2001 р. [online] // Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c52#Text (дата звернення: 02.03.2023).

22. Конвенція ЮНІДРУА про викрадені, або незаконно вивезені культурні цінності 1995 р.

URL: <https://www.unidroit.org/english/conventions/1995culturalproperty/translations/ukrainian.pdf> (дата звернення: 02.03.2023).

23. Консолідована версія договору про функціонування Європейського Союзу. [online] // Верховна Рада України.

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (дата звернення: 29.01.2023).

24. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. [online] // Верховна Рада України.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 21.01.2023).

25. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. №2341-III. [online] // Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 31.01.2023).

26. Малишев, О. О. Мальтійська конвенція та превентивна археологія в Європі й Україні: дослідження та матеріали. Київ, 2017. 320 с.

27. Малишев, О. О. Нова конвенція Ради Європи щодо правопорушень пов'язаних з культурними цінностями // Вісник рятівної археології. Вип. 4. Львів, 2018. С. 9–20.

28. Малишев, О. О. Романська та германська традиції археологічного права: спроба узагальнення // Правова держава. Вип.29. Київ, 2018. С. 476–485.

29. Матеріали слухань у Комітеті з питань гуманітарної та інформаційної політики «Збереження археологічної спадщини та інших культурних цінностей: аналіз, проблеми та пропозиції щодо їх врегулювання» 10.12.2021 р. [online] // Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики. URL: <http://kompkd.rada.gov.ua/documents/sluhannja/75059.html>. (дата звернення: 12.02.2023).

30. Методика грошової оцінки пам'яток, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 26.09.2002 р. №1447. [online] // Верховна Рада України.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1447-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.03.2023).

31. Методика проведення польових археологічних досліджень. Затверджена Вченою радою Інституту археології НАН України 22.12.2015 р., протокол №10. URL: <https://iananu.org.ua/images/PolKom/Metodyka-expert.pdf> (дата звернення: 04.03.2023).

32. Міжнародна хартія про управління археологічною спадщиною // Міжнародні засади охорони нерухомої культурної спадщини. Київ, 2008. С. 86–89.

33. Про затвердження Порядку обліку об'єктів культурної спадщини» Наказ міністерства культури України від 11.03.2013 р. №158. [online] // Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0528-13#Text> (дата звернення: 04.03.2023).

34. Озброєні і на джипах: як в Україні працює чорна археологія і хто розкрадає національні пам'ятки держави – експерт. [online] // 5 канал. URL: <https://www.5.ua/nauka/ozbroieni-i-na-dzhypakh-iak-vukraini-pratsiuie-chorna-arkheolohiia-i-khto-rozkradaie-natsionalni-pamiatkyderzhavy-ekspert-197462.html>. (дата звернення: 01.03.2023).

35. Охоронна археологічна служба України оголошує наступ на скарбошукацтво URL: <http://vyboranema.in.ua/dosie/ohoronna-arheologichna-sluzhba-ukraini-ogoloshuie-nastup-na-skarboshukactvo/> (дата звернення: 10.02.2023)

36. Перелік музеїв та заповідників, в яких зберігаються музейні предмети, що є державною власністю і належать до державної частини Музейного фонду України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 02.12.2021 р. №1388. [online] // Верховна Рада України.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1388-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.02.23).

37. Перелік музеїв, що перебувають у віданні підприємств, установ та організацій, де зберігаються музейні колекції та музейні предмети, що є державною власністю і належать до державної частини Музейного фонду України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29.11.2000 р. №1766. [online] // Верховна Рада України.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1766-2000-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.02.23)

38. Подоляк, І. Не побачити власних скарбів, або що можна вдіяти з «чорними» археологами, 14 червня 2018 [online] // Українська правда. Життя. URL: <https://life.pravda.com.ua/columns/2018/06/14/231559/>. (дата звернення: 30.01.2023).

39. Положення про Міністерство культури та інформаційної політики України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2019 р. №885. [online] // Верховна Рада України.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.03.2023).

40. Порядок видачі дозволів на проведення археологічних розвідок, розкопок, інших земляних робіт на території пам'ятки, охоронюваній археологічній території, в зонах охорони, в історичних ареалах населених місць, а також досліджень решток життєдіяльності людини, що містяться під земною поверхнею, під водою на території України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р. №316. [online] // Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/316-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення: 02.02.2023).

41. Порядок формування та діяльності кваліфікаційної ради з питань видачі кваліфікаційних документів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 09.09.2020 р. №809. [online] // Верховна Рада України.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/809-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.02.2023).

42. Порядок передачі наукової документації з дослідження археологічної спадщини, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2005 р. №1255. [online] // Верховна Рада України.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1255-2005-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.01.2023).

43. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання утворення деяких центральних органів виконавчої влади» від 04.12.2019 р. №995. [online] // Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.01.2023).

44. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання центральних органів виконавчої влади у сфері культури» від 12.01.2022 р. №3. [online] // Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 30.01.2023).

45. Правила торгівлі антикварними речами, затверджені спільним наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України та Міністерства культури та мистецтв України від 29.12.2001 р. №322/795. [online] // Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0058-02#Text> (дата звернення: 12.02.2023).

46. Проект закону про внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» щодо збереження культурної спадщини України та національної пам'яті від 02.03.2023 р. №9072. [online] // Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41472> (дата звернення: 04.02.2023).

47. Рамкова конвенція Ради Європи про значення культурної спадщини для суспільства 2005 р. [online] // Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_719#Text (дата звернення: 01.02.2023).

48. Рекомендація про збереження культурних цінностей, яким загрожує небезпека внаслідок проведення громадських чи приватних робіт 1968 р. [online] // Верховна Рада України.

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_723#Text (дата звернення: 31.01.2023).

49. Рекомендація про охорону на національному рівні культурної та природної спадщини 1972 р. [online] // Верховна Рада України.

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_724#Text (дата звернення: 30.01.2023).

50. Рекомендація про охорону рухомих культурних цінностей 1978 р. [online] // Верховна Рада України.

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_727#Text (дата звернення: 12.02.2023).

51. Тільки через один аукціон знахідок «чорних археологів» за рік продається на чотири Національні музеї історії України. 6.11.2020. [online] // УНІАН. URL: <https://www.unian.net/science/maksim-levada-o-chernoyarheologii-novosti-11208803.html>. (дата звернення: 26.02.2023).

52. Council Directive 93/7/EEC of 15 March 1993 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31993L0007&qid=1680504485216> (available at: 12.03.2023).

53. Council Regulation (EEC) No 3911/92 of 9 December 1992 on the export of cultural goods. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31992R3911&qid=1680504733599> (available at: 12.03.2023).

54. Council Regulation (EC) No 116/2009 of 18 December 2008 on the export of cultural goods (Codified version). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009R0116&qid=1680504802923](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009R0116&qid=1680504802923) (available at: 12.03.2023).

55. Directive 2014/60/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State and amending Regulation (EU) No 1024/2012 (Recast). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0060&qid=1680504581576> (available at: 11.03.2023).

56. Explanatory Report to the European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage. London, 6.V.1969 // European Treaty Series. No. 66. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c92f6> (available at: 13.03.2023).

57. Explanatory Report to the European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage (Revised). Valletta, 16.I.1992 // European Treaty Series. No. 143. URL: <https://rm.coe.int/16800cb5e0> (available at: 11.03.2023).

58. Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Offences relating to Cultural Property. Nicosia, 19.V.2017 // Council of Europe Treaty Series. No. 221. URL: <https://rm.coe.int/1680a55237> (available at: 10.03.2023).

59. Hardy S.A. 'Black archaeology' in Eastern Europe: Metal Detecting, Illicit trafficking, of Cultural Objects, and 'Legal Nihilism' in Belarus, Poland, Russia and Ukraine // Public Archaeology, 15:4, 2016, p. 214–237.

60. Metal detectors and archaeology. Recommendation 921 (1981). URL: <https://pace.coe.int/en/files/14955/html> (available at: 09.03.2023).

61. Recommendation on International Principles Applicable to Archaeological Excavations (1956). URL: <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/recommendation-international-principles-applicable-archaeological-excavations> (available at: 13.03.2023).

62. Regulation (EU) 2019/880 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the introduction and the import of cultural goods. URL:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R0880&qid=1680504991912> (available at: 11.03.2023).

63. ‘The Namur Call’.URL: <https://rm.coe.int/16806a89ad> (available at: 13.03.2023).

64. UNESCO Declaration Concerning the International Destruction of Cultural Heritage (2003).URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133874> (available at: 12.03.2023).

65. UNESCO-UNIDROIT Model Provisions on State Ownership of Undiscovered Cultural Objects.URL: <https://www.unidroit.org/instruments/cultural-property/2012-model-provisions/> (available at: 11.03.2023).