

Всеукраїнська громадська організація
«СПІЛКА АРХЕОЛОГІВ УКРАЇНИ»

Науково-дослідний центр
«ОХОРОННА АРХЕОЛОГІЧНА СЛУЖБА УКРАЇНИ»

Антон КОРВІН-ПІОТРОВСЬКИЙ

Аналітична записка

**«ПРОТИДІЯ НЕЗАКОННИМ ПОШУКОВИМ РОБОТАМ
НА ОБ'ЄКТАХ АРХЕОЛОГІЧНОЇ СПАДЩИНИ»**

Київ - 2023

Зміст

Вступ	3
1. Визначення проблеми	4
2. Аналіз стейкголдерів	11
3. Альтернативні варіанти політики	16
4. Практичні рекомендації з реалізації політики	26
Висновки	33

Вступ

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, що руйнує імідж України як цивілізованої європейської держави.

Тож подолання цього ганебного явища безпосередньо залежить від визначення причин невідомості 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.

1. Визначення проблеми

1.1. Формулювання проблеми

Незаконні пошукові роботи на об'єктах археологічної спадщини.

1.2. Потенційний замовник аналізу

Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики Верховної Ради України.

1.3. Симптоми проблеми

1.3.1. Опис симптомів

Територія України надзвичайно багата на об'єкти археологічної спадщини усіх історичних епох. 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. 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.

За зумисне руйнування об'єктів культурної спадщини передбачена кримінальна відповідальність (ст.298 ККУ), 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.

1.3.2. Причинно-наслідкові зв'язки

Проблема зумовлена збігом низки факторів, серед яких відсутність дієвого реєстру об'єктів нерухомої 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.

1.3.3. Доказова база

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 втручання¹. Ті чи інші аспекти, пов'язані з незаконними археологічними пошуками, узагальнювались дослідниками в низці наукових та публіцистичних матеріалів². Ця проблема була у фокусі комітетських³ та парламентських слухань⁴, їй частково присвячені аналітичні матеріали, підготовлені Національним інститутом стратегічних досліджень⁵.

1.4. Масштаби проблеми або її симптомів

Проблема є актуальною для усіх регіонів України. У першу чергу

¹ Варвянська С., Шерстюк В., Малік К., Деркач Ю. Між археологією та грабіжництвом: в чому різниця [Електронний ресурс]. – Текст. дані. – Режим доступу: <https://www.codpa.org.ua/mizh-arkheologiyu-ta-grabizhnicivom-v-chomuriznicyu>.

² Охоронна археологічна служба України vs «чорні археологи» [Електронний ресурс]. – Текст. дані. – Режим доступу: <https://opad.org.ua/archives/4878>; Археологи б'ють на сполох через «чорних шукачів скарбів» [Електронний ресурс]. – Текст. дані. – Режим доступу: <https://www.prostir.ua/?news=arheolohy-byut-na-spoloh-cherez-chornyh-shukachiv-skarbiv>; «Озброєні і на джипах»: як в Україні працює чорна археологія і хто розкрадає національні пам'ятки держави – експерт [Електронний ресурс]. – Текст. дані. – Режим доступу: <https://www.5.ua/nauka/ozbroieni-i-na-dzhypakh-iaak-vukraini-pratsiuie-chorna-arkheolohiia-i-khto-rozkradaie-natsionalni-pamiatkyderzhavy-ekspert-197462.html>; Археолог Максим Левада: Тільки через один аукціон знахідок «чорних археологів» за рік продається на чотири Національні музеї історії України [Електронний ресурс]. – Текст. дані. – Режим доступу: <https://www.unian.net/science/maksim-levada-o-chernoyarheologii-novosti-11208803.html>; Подоляк І. Не побачити власних скарбів, або Що можна вдіяти з «чорними» археологами [Електронний ресурс]. – Текст. дані. – Режим доступу: <https://life.pravda.com.ua/columns/2018/06/14/231559/>.

³ 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. [Електронний ресурс]. – Текст. дані. – Режим доступу: <http://kompkd.rada.gov.ua/documents/sluhannja/75059.html>.

⁴ Інформаційно-аналітичні матеріали до парламентських слухань “Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні” 18.04.2018 р. [Електронний ресурс]. – Текст. дані. – Режим доступу: <http://kompkd.rada.gov.ua/uploads/documents/31998.pdf>.

⁵ Інституційні та правові проблеми збереження культурної спадщини. Аналітична записка // Національний інститут стратегічних досліджень. [Електронний ресурс]. – Текст. дані. – Режим доступу: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/instituciyni-ta-pravovi-problemi-zberezhennya-kulturnoi>.

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.

1.5. Новизна проблеми й нагальність її вирішення

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.

1.6. Законодавча та інституційна база реалізації чинної політики

1.6.1. Законодавча база

- Конституція України (ст.54);
- Закон України «Про охорону культурної спадщини»;
- Закон України «Про охорону археологічної спадщини»;
- Кримінальний кодекс України (ст.298);
- Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст.92).

1.6.2. Інституційна база:

- Кабінет міністрів України;
- Міністерство культури та інформаційної політики України (центральний

орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в сфері охорони культурної спадщини);

- органи охорони культурної спадщини Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міської державних адміністрацій;

- органи охорони культурної спадщини виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування;

- Національна поліція України.

1.7. 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.

1.8. Підстави для державного втручання

Охорона культурної спадщини належить до сфери публічно-правових відносин. Зокрема об'єкти археологічної спадщини не тільки охороняються державою, а можуть перебувати лише у державній власності. Археологічні предмети, виявлені під час розкопок також є державною власністю і належать

до державної частин музейного фонду України. Здійснення заходів із притягнення до відповідальності осіб, що вчинили правопорушення у даній сфері належить до компетенції правоохоронних органів.

Культурна спадщина є надбанням усього українського народу і таким чином становить невиключне суспільне благо. Отже, протиправна діяльність із пошуку та привласнення рухомих археологічних предметів окремими особами дискримінує весь український народ у його праві на свою історико-культурну спадщину та науково обгрунтоване історичне знання про власне минуле.

1.9. 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 лобювання 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.

2. Аналіз стейкгоल्дерів

2.1. 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 скарбошукацтвом. Слабо заінтересовані, не впливові.

2.2. 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.

2.3. Розподіл ідентифікованих стейкхолдерів 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.

2.4. Консультації зі стейкхолдерами

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.

2.5. Градуйовані переліки стейкголдерів

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) Всеукраїнська 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.

3. Альтернативні варіанти політики

3.1. Загальна рамка

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

3.2.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 рамках, 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. Внеси 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.

3.3. 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 вибудувати 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 добросовісність 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
Добросовісність	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>

4. 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.

4.1. 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.

4.2. 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	Аудіо, відео, текст, фото, графіка Жива комунікація, обмін життєвим досвідом Googleads Інсталяції

			Зустрічі з науковцями, громадськими активістами	Покази тематичних фільмів з обговореннями
жінки 25+	<p>1. Краще сходи з чоловіком до музею</p> <p>2. Речі з могил не приносять щастя</p> <p>3. У полях багато вибухових предметів</p>	<p>1. Громадські організації</p> <p>2. Лідери громадської думки</p> <p>3. Популярні телеведучі</p>	<p>Традиційні медіа: жіночі глянці, телевізійні соціальні ток-шоу, серіали, радіо передачі</p> <p>Соцмережі, месенджери, стрімінгові платформи.</p> <p>Офлайн комунікація: плакати в стереотипних для жінок місцях, стріт арт (жінки читають свої дітям те “що там написано?”</p>	<p>Телебачення, радіо, лінійне споживання в інтернеті</p> <p>Googleads</p> <p>Малюнки або дописи стрітмитців</p> <p>Інсталяції</p> <p>Покази тематичних фільмів з обговореннями</p>

Перепони 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.

4.3. 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. x 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?
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>
<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

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.