

Національний університет «Києво-Могилянська академія»  
Факультет правничих наук  
Києво-Могилянська школа врядування  
імені Андрія Мелешевича

Суспільна політика і врядування  
МП-2, 2022/2023 навч. рік  
\_\_\_\_\_ А. О. Корвін-Піотровський

Аналітична записка  
**НЕЗАКОННІ ПОШУКОВІ РОБОТИ НА ОБ'ЄКТАХ  
АРХЕОЛОГІЧНОЇ СПАДЩИНИ**

**Анотація**

**Замовник:** Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики Верховної Ради України.

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

**Рекомендований варіант політики:** Замінити кримінальну відповідальність за незаконний пошук археологічних предметів на адміністративну.

**Відхилені альтернативні варіанти:** Зберегти чинну політику; посилити кримінальну відповідальність за незаконний пошук археологічних предметів; заборонити цивільний обіг металодетекторів.

Ця аналітична записка – результат нашої власної роботи. Її було написано без свідомого відтворення (частково або повністю) оприлюднених результатів інтелектуальної праці, створених іншими особами, без належного посилення на них. Ми даємо згоду на перевірку цієї Аналітичної записки на академічний плагіат та її безоплатне використання в повному обсязі або частково в навчальних цілях.

\_\_\_\_\_ А. О. Корвін-Піотровський

**Київ – 2022**

## **1. Визначення проблеми, придатної для аналізу**

### 1.1. Формулювання проблеми

Незаконні пошукові роботи на об'єктах археологічної спадщини.

### 1.2. 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 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 трансляції 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 втручання [1]. Ті чи інші аспекти, пов'язані з незаконними археологічними пошуками, узагальнювались дослідниками в низці наукових та публіцистичних матеріалів [2, 3, 4, 5, 6]. Ця проблема була у фокусі комітетських [7] та парламентських слухань [8], їй частково присвячені аналітичні матеріали, підготовлені Національним інститутом стратегічних досліджень [9].

### 1.4. Масштаби проблеми або її симптомів

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.

### 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 напряду 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. Корисний зарубіжний досвід

У Європі та світі не існує універсальних рецептів боротьби з незаконними пошуковими роботами на об'єктах археології спадщини. Законодавство Європейського Союзу регламентує лише питання переміщення культурних цінностей через митний кордон ЄС, лишаяючи охорону об'єктів нерухомої культурної спадщини на рівні національних законодавств держав-членів.

Тут багато залежить від конкретної правової традиції, і найліберальнішим прикладом є, мабуть, Великобританія. 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, хоча тамтешні науковці нарікають на таку систему через приховування 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. [10, с. 477], і різниця між якими полягає у різних підходах до природи власності та похідних від неї.

Нестандартні підходи до вирішення проблеми скарбошукацтва демонструє Іспанія. Тамтешнім кримінальним кодексом передбачене покарання лише за умисне завдання шкоди археологічним об'єктам, при цьому так само як і в Україні, у вільному обігу перебувають металодетектори. Але Іспанія – країна автономій, де кожне співтовариство ухвалює локальні законодавчі акти. Так Андалусія, не маючи змоги заборонити використання металощукачів загалом, значно забюрократизувала порядок їх застосування. Так, бажаючий має подати до управління спадщини заяву, де зазначити дату й місце пошуків тощо й долучити згоду власника ділянки. Заява розглядається до трьох місяців і за результат направляється заявнику та у поліцію. Проте за будь-яких ознак археологічних предметів пошуковець має припинити роботи та повідомити управління спадщини. Знахідки, отримані таким чином, належать державі й особа не має права на компенсацію, адже вони виявлені не випадково [11].

## **2. 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 обґрунтоване історичне знання про власне минуле.

## **3. Консультації**

### **3.1. Організовані зацікавлені групи – аналіз стейкхолдерів**

а) 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.

б) 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.

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

г) 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.

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

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

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

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

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

### 3.2. Заінтересовані органи влади

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

в) Органи охорони культурної спадщини Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських 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.

г) Органи охорони культурної спадщини виконавчих органів 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.

### 3.3. Ставлення громадськості

Переважно байдуже, відсутнє усвідомлення суті проблеми та її наслідків. Серед широких верств населення – повна відсутність розуміння значення культурної спадщини, необхідності її збереження, використання виключно наукових методів дослідження. Радо сприймають позицію скарбощукачів про винятковість їх пошуків для пізнання історії, рятування спадщини і т.д., демонструють високий ступінь толерантності до незаконних пошуків.

## **4. 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.

## **5. Моделювання проблеми**

### **5.1. Мета вирішення проблеми**

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

### **5.2. 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.

### **5.3. 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.

### **5.4. Перелік цільових індикаторів**

<b>Цільовий індикатор</b>	<b>Од. виміру</b>	<b>Значення</b>
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

## **6. Формулювання варіантів політики**

### **6.1. Варіант №1. Збереження чинної політики**

#### ***6.1.1. 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.

#### *6.1.2. Переваги збереження чинної політики*

Не вимагає від політичного керівництва ухвалення будь-яких рішень.

#### *6.1.3. 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.

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

#### *6.2.1. 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.

#### *6.2.2. 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.

#### *6.2.3. Потенційні недоліки варіанта №2*

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

Решта повторює варіант 1.

### 6.3. Варіант №3. Заборонити цивільний обіг металодетекторів

#### *6.3.1. 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.

#### *6.3.2. Потенційні переваги варіанта №3*

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

### *6.3.3. 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.

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

#### *6.4.1. 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.

#### *6.4.2. 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.

#### *6.4.3. 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.

## 7. Порівняння варіантів політики

### 7.1. 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 скарбощукачами 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 байдуха 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 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
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

## 7.2. 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
<b><i>Сумарна оцінка варіанту</i></b>	<b><i>11</i></b>	<b><i>11</i></b>	<b><i>12</i></b>	<b><i>16</i></b>
<b><i>Рейтинг варіанту</i></b>	<b><i>3</i></b>	<b><i>4</i></b>	<b><i>2</i></b>	<b><i>1</i></b>

## 8. Рекомендації й реалізація

### 8.1. 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.

### 8.2. Реалізація 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.

### 8.3. Створення підтримки рекомендованому варіанту

#### *8.3.1. Комунікативні цілі*

- 1) Забезпечити політичну підтримку.
- 2) Дезавуувати аргументи опонентів.
- 3) Забезпечити підтримку громадськості.

#### *8.3.2. Ключові повідомлення*

Декриміналізація – запровадити сучасні гуманні підходи у притягненні до відповідальності осіб, які вчинили правопорушення, що не тягнуть за собою суспільно небезпечних наслідків.

Відповідальність – виключно для осіб, що проводять незаконні пошукові роботи на об'єкті археологічної спадщини, який перебуває на державному обліку.

Скарбошукацтво не має бути фактором знищення істотно-культурної спадщини нашої держави.

#### *8.3.3. Групи інтересів, на які вплине реалізація політики*

- 1) Пошуковці.
- 2) Колекціонери.
- 3) Торговці старожитностями.
- 4) Посадові особи органів місцевого самоврядування.

#### *8.3.4. Методи та способи інформування*

Експертні зустрічі, обговорення, круглі столи, тематичні інформаційні матеріали в соцмережах та у медіа. Важливим медіа-партнером має стати Суспільне мовлення.

#### *8.3.5. Фінансове забезпечення*

Не вимагає додаткових джерел фінансування.

#### *8.3.6. Рекомендації щодо подальших дій*

У відповідності до результатів проміжного оцінювання скласти річний комунікаційний план, що враховуватиме позицію основних заінтересованих груп та її трансформацію в результаті реалізації політики.

### 8.4. Оцінювання реалізації

#### *8.4.1. Цілі оцінювання*

Визначити, чи досягнуто запланованих показників результативності та мети вирішення проблеми у цілому.

#### *8.4.2. 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).

#### 8.4.3. 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.

#### Перелік посилань

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-grabizhnicvom-v-chomurizniciya>.
2. Охоронна археологічна служба України vs «чорні археологи» [Електронний ресурс]. – Текст. дані. – Режим доступу: <https://opad.org.ua/archives/4878>.
3. 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>.
4. «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-dzhyпах-iak-vukraini-pratsiuie-chorna-arkheolohiia-i-khto-rozkradaie-natsionalni-pamiatkyderzhavy-ekspert-197462.html>.
5. 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-chnoyarheologii-novosti-11208803.html>.
6. 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/>.
7. 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>.
8. 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>.



9. 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-zberezheniya-kulturnoi>.

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

11. Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía.