

Усенко Олена Володимирівна –
старший науковий співробітник – завідувач
аспірантурою Національної академії
прокуратури України

Удосконалення системи державного управління культурною спадщиною – основна складова протидії організованій злочинності

Статтю присвячено питанням протидії організованій злочинності, що діє у сфері охорони культурної спадщини. Виокремлено місце та способи контрабанди об'єктів культурної спадщини за межі України. Запропоновано окремі пропозиції, що будуть сприяти підвищенню рівня охорони та збереження культурної спадщини.

Технічний прогрес, що набув потужних обертів останніми десятиліттями, стимулював розвиток індустрії культури. Виступаючи вагомим чинником поширення культурних цінностей в усьому світі, ця індустрія може стати джерелом культурної залежності та відчуження як в Україні, так і в інших державах, як би вона не була організована і під яким контролем не знаходилася, ігноруватиме традиційні цінності суспільства і нав'язуватиме надії та сподівання, що не відповідають справжнім потребам розвитку суспільства. З іншого боку, відсутність власної індустрії культури, насамперед, у країнах з перехідною економікою, може спричинити культурну залежність та відчуження.

Важко переоцінити культурні багатства України. Водночас, незважаючи на зростаючі витрати у сфері охорони культурної спадщини, щороку вивозиться за кордон України цінностей на сотні мільйонів гривень.

Проблеми боротьби з правопорушеннями у сфері охорони культурної спадщини, особливо з її організованими проявами, на сьогодні мають глобальний характер для національних інтересів багатьох країн світу. Не є винятком і Україна.

Так, відповідно до статистичних даних, найбільш розповсюдженими об'єктами історико-культурних цінностей, які незаконно вивозяться за межі України є: вироби із золота, срібла та скла; вишивки; годинники (ручні, настінні, помісні); грошові знаки; документи; ікони; картини; кераміка; килими; книги; малюнки; меблі; медальйони; монети; музичні інструменти; нагрудні знаки, ордени та медалі; самовари; скульптури; старовинна зброя; статуї; філателія; фотоапарати тощо.

Найпоширенішими місцями приховування об'єктів культурної спадщини, які використовують злочинці при перетині державного кордону України є: багаж – 61,32 %; особисті речі – 15,69 %; транспорт – 7,52 %; пошта – 6,81 %; на особі – 1,29 %; вантаж – 1,00 %; інше – 6,37 %.

Досить “популярними” у середовищі злочинців є наступні способи переміщення об'єктів культурної спадщини через митний кордон держави: авіа – 66,40 %; авто – 16,98 %; залізниця – 9,53 %; пішки – 1,58 %; судно – 0,93 %; інше – 4,58 %.

Так, лише у 2003 році кількість культурних цінностей, що були затримані митними та правоохоронними органами і конфісковані за рішенням суду в доход держави, сягнула 6 тис. 979 одиниць. Їх оціночна вартість склала 103 тис. 443 грн. та 19 тис. 488 у.о. У 2004 році ситуація склалася ще критичніша: 13 тис. 319 одиниць культурних цінностей було затримано митними та правоохоронними органами і

конфісковано за рішенням суду в доход держави. Така кількість пам'яток культури була оцінена у 181 тис. 536,2 грн. та 451 тис. 911,79 у.о. Слід зауважити, що з кожним роком ситуація лише погіршується [1].

Боротьба з контрабандою пам'яток історії має загальнодержавне значення. Цей процес тісно співвідноситься із питаннями забезпечення економічної та національної безпеки України, бо контрабандні операції завдають серйозної шкоди економічним інтересам країни, а також є одним із видів тіньової економіки.

Загалом, контрабанда (*італ. [венеціан.] contrabando, від contra – проти, bando – урядовий указ*) – незаконне переміщення через митний кордон держави товарів, валюти, цінностей та інших предметів [2, с. 319].

Безпосереднє здійснення реалізації державної політики у сфері боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, відповідно до пункту 17 статті 1 та пункту 10 статті 11 Митного кодексу України покладено на митні органи [3].

Контрабанда культурних цінностей у значних масштабах означає наявність організованих груп та злочинних організацій і досить розвиненої системи їх поширення на місцевому рівні, а також незабезпечення належного контролю міжнародних пересувань історичних пам'яток.

Повернення країнам походження цінностей, які незаконно було вивезено за кордон, є основним принципом підтримання культурних взаємозв'язків між народами. З цією метою, а також для підвищення їх ефективності, підписані на міждержавному рівні документи, угоди та резолюції можуть бути у перспективі переглянуті та конкретизовані.

Протиправні посягання у сфері охорони та збереження культурної спадщини, завдають значних збитків національному багатству країни; внаслідок чого знищуються та руйнуються пам'ятки історії та культури.

Гострота проблеми боротьби з організованою злочинністю у сфері охорони культурної спадщини в Україні підтверджується і статистичними даними.

Так, за підрахунками експертів (здійснюється співставлення вилучених цінностей на митниці, цінностей, що виставлені на аукціонах, а також цінностей, продемонстрованих на приватних виставках) лише з Автономної Республіки Крим вивезено археологічних цінностей майже на 100 млн. у.о. Тільки за 2000 рік митниця одного лише пропускного пункту на станції Чоп передала Національному музею історії України 1500 предметів, що представляють культурну й історичну цінність. Вартість конфіскованого, за оцінками експертів, склала близько 2 млн. у.о.

Слід зазначити, що ефективність охорони культурної спадщини певною мірою залежить і від організації самої системи. Автор вважає, що система охорони культурної спадщини досить консервативна і не зовсім відповідає вимогам сучасності.

Існуюча державна система охорони культурної спадщини виявилася не готова до ефективного функціонування в умовах криміналізації суспільного життя. Однією з ознак цього процесу є зростання кількості злочинів, пов'язаних з "чорною" археологією. Цей напрям діяльності державних органів у сфері охорони культурної спадщини набуває особливої актуальності в умовах трансформації економіки України.

За підрахунками фахівців ООН, пошук скарбів та торгівля історико-культурними цінностями, що знайдені у результаті такого пошуку входять у десятку найприбутковіших видів діяльності у світі. Як вважають експерти Британського адміралтейства, лише на дні Світового океану лежить близько трьох мільйонів кораблів. На спеціальній карті скарбів, що видається періодично у США, відзначені тисячі місць де лежать підводні скарби [4, с. 97].

Наразі вже понад сто років фахівці у сфері культурної спадщини всерйоз стурбовані тим, що знайдені скарби, у переважній більшості випадків, надходять до

приватних колекцій, значна кількість з яких назавжди зникають з горизонту науки. Археологів, загалом, не цікавить, де та у кого саме зберігаються скарби; для науки важливо лише те, щоб була проведена наукова експертиза і скарб був описаний. У світовій історії не буває дріб'язків. Іноді лише одна монета, один наскальний малюнок може багато чого розповісти археологові та підказати точний час тієї чи іншої історичної події. Навіть 1500-літній ювілей Києва був встановлений по хронології монет часів імператора Юстиніана, знайдених у Києві. Правильна чи ні така методика – питання дискусійне, але історична наука безупинно розвивається, а якість експертизи вдосконалюється.

Нагадаємо, що відповідно до вимог чинного законодавства, винагорода за знайдений скарб сягає лише 25 % від вартості оцінених предметів. Цей відсоток дістався Україні у спадщину від СРСР і, на жаль, такий несправедливий розділ провокує багатьох шукачів скарбів приховувати знайдені цінності. Законодавчі акти практично всіх розвинених держав світу щодо знайдених скарбів ґрунтуються ще на Римському праві від 533 року і тлумачать приблизно наступне: знайшов скарб на своїй землі – володій, знайшов у землі, що належить іншій особі чи державі – володій половиною, але й у першому, і в другому випадках слід обов'язково здати скарб для опису та вивчення до органів охорони культурної спадщини [5, с. 142].

Враховуючи ситуацію, що склалася, можна запропонувати ряд організаційно-правових заходів, які на нашу думку, зможуть сприяти покращенню стану протидії організований злочинності у сфері охорони культурної спадщини України, зокрема:

- проведення загальної політики, що спрямована на надання культурній та природній спадщині певних функцій у громадському житті та на включення охорони цієї спадщини в програми загального планування;
- створення (у випадку їх відсутності) однієї чи декількох служб з охорони, збереження та популяризації культурної та природної спадщини з відповідним персоналом і засобами, що дозволяють виконувати покладені на них завдання;
- розвиток наукових і технічних розробок й досліджень та вдосконалення методів роботи, що дозволяють державі усунути небезпеки, які загрожують її культурній та природній спадщині;
- вжиття відповідних юридичних, адміністративних і фінансових заходів для виявлення, охорони, збереження, популяризації та відновлення цієї спадщини;
- створення та розвиток національних або регіональних центрів підготовки кадрів у сфері охорони, збереження й популяризації культурної та природної спадщини, а також заохочення наукових досліджень у цій сфері тощо.

Крім цього, одним із пріоритетних завдань для України у сфері охорони культурних цінностей є ратифікація Конвенції про охорону нематеріальної культурної спадщини 2003 року. Для ефективної імплементації цього документу, з метою забезпечення збереження, охорони та популяризації нематеріальної культурної спадщини в Україні доцільно вжити такі основні заходи:

- прийняти нормативно-правовий акт, який мав би силу закону, в якому передбачити основні правові, організаційні та інші заходи щодо збереження, відтворення та популяризації нематеріальної культурної спадщини;
- створити єдиний державний орган, до функцій якого входитимуть організація та керівництво заходами щодо охорони та популяризації нематеріальної культурної спадщини [5].

Процес удосконалення системи державного управління – процес всеосяжний, він охоплює всі галузі, сфери і ланцюги апарату управління. Не повинні бути винятком і органи охорони культурної спадщини України. Процес розвитку охорони, збереження та відтворення культурної спадщини, збільшення її спроможності у справі захисту суспільства від знищення, руйнування та псування історичних і культурних цінностей має протікати в умовах економії й різкого обмеження

можливостей використання екстенсивних факторів розвитку. У зв'язку з цим, основні резерви підвищення ефективності діяльності органів, що опікуються питаннями охорони культурної спадщини України потрібно шукати у подальшому вдосконаленні її організації та управління, а також у більш активному залученні громадськості до розв'язання питань боротьби з розкраданнями історичних та культурних цінностей. Вищеперераховані проблеми окреслюють нові пріоритети у справі управління державною діяльністю по забезпеченню захисту суспільства від протиправних посягань на культурну спадщину.

Мова йде про втрату найцінніших пам'ятників історико-культурної спадщини, більшість з яких мають значення не тільки для вивчення історії України, але й усієї світової історії. На жаль, питання про самовільні грабіжницькі розкопки археологічних пам'ятників не знайшло свого відображення в діючому Законі України "Про охорону культурної спадщини". Відповідальність, передбачена в Кримінальному кодексі України, не застерігає злочинців, і для боротьби з цим явищем на сьогодні необхідна консолідація всіх зацікавлених сторін: Національної академії наук України, Міністерства культури і мистецтв України, Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України, а також місцевих органів влади. Чому б не встановити 50 % винагороду для шукачів скарбів, як це започатковано в Російській Федерації та в усьому світі; чому б не створити спеціалізовані відділи археологічної міліції, хоча б у місцях найбільшого зосередження археологічних пам'ятників; чому б не легалізувати пошуковий бізнес, як це робиться в усіх цивілізованих країнах?

Не вирішених питань залишається ще досить багато... І хочеться вірити, що Україна вже знаходиться на шляху реформування системи законодавства щодо охорони та захисту культурної спадщини.

Список використаних джерел

1. Аналітична довідка Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю "Щодо організаційно-правових проблем захисту культурної спадщини від злочинних посягань та шляхи їх вирішення" за 2006 рік.
2. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: "Укр. енцикл." ім. М.П. Бажана. – 2001. – 3 т. – 789 с.
3. Митний кодекс України від 11 липня 2002 року № 92-IV, ВВР, 2002, № 38–39, ст. 288.
4. Богуславский М.М. Международная охрана культурных ценностей. // Международные отношения.: М. – 1979. – 192 с.
5. Культурные права и проблемы, связанные с их признанием: Сборник очерков, посвященных 50-й годовщине принятия Всеобщей декларации прав человека. – М. Из-во ЮНЕСКО и др. – 2003. – 307 с.
6. Мельничук О.І. Статус всесвітньої культурної та природної спадщини людства в міжнародному праві: Дис. ... канд. юр. наук: 12.00.11 / Ін-т держ. та права ім. В.М. Корецького. – Київ., 2006. – 217 с.

The article is devoted to the questions of counteraction organized crime in the cultural heritage sphere. A place and methods of smuggling of the objects of cultural heritage outside Ukraine is determined. Some propositions which will be help to increase the level of protection and preservation of cultural heritage are offered.