

ОХОРОНА КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ ЯК СКЛАДОВА ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

PROTECTION OF CULTURAL VALUES OF THE UKRAINIAN STATE AS A COMPONENT OF ECONOMIC SECURITY

Кошиков Д.О., д.ю.н.,

доцент кафедри адміністративного права та процесу, фінансового і інформаційного права

Львівський університет бізнесу та права

У статті розкрито питання охорони культурних цінностей Української держави в контексті забезпечення економічної безпеки. Констатовано, що на сьогодні на законодавчому рівні жоден нормативно-правовий не пов'язує необхідність забезпечення охорони культурних цінностей із утвердженням економічної безпеки, хоча останні мають і економічну цінність. Культурні цінності виконують низку важливих функцій – мають просвітницьке та виховне значення, сприяють підвищенню рівня культури населення, є символами конкретної держави. Популяризація об'єктів культурної спадщини сприяє залученню експертів, громадських організацій, міжнародних організацій у сфері охорони пам'яток, збільшує туристичне навантаження на конкретний регіон. Визначено, що суттєвою загрозою для національних культурних цінностей є збройна агресія та окупація окремих територій України РФ. Проблема безпеки надзвичайно актуальна для різних сфер життєдіяльності людини. Рівень сучасного військового потенціалу та його руйнівні здібності, проблеми в екологічній сфері, інформатизація суспільства тощо створюють нові об'єктивні загрози існуванню людства. Численність та різноманітність цих загроз сприяли формуванню серії понять, пов'язаних з безпекою суспільства та держави та відображають ті чи інші її сторони.

Зокрема, з поняттям «національна безпека» пов'язане досить широке коло проблем, що охоплюють різноманітні сфери життя. При цьому шляхи подальшого безпечного та сталого розвитку Української держави слід пов'язувати, у тому числі, зі станом охорони культурних цінностей, що, на нашу думку, слід розглядати як складову частину економічної безпеки.

На жаль, вітчизняне законодавство несправедливо залишає поза увагою дану складову економічної безпеки, аналогічний підхід здебільшого зберігається і в науковій літературі, тож потребує комплексної переоцінки. Втім, на питання охорони культурних цінностей в ракурсі забезпечення економічної безпеки держави звертали увагу Ангеловська О.С., Шимоня І.В., Парагайло В.О.

У статті автор досліджує питання охорони культурних цінностей Української держави як складову частину економічної безпеки.

Ключові слова: економічна безпека, національна безпека, культурні цінності, охорона культурних цінностей, загрози економічній безпеці.

The article discusses the issue of protection of cultural values of the Ukrainian state in the context of ensuring economic security. It was established that today ensuring the economic security of the state is one of the priority directions of Ukraine's activity, and it has a complex structure, that is, it consists of certain elements. Attention is drawn to the fact that at the legislative level, no normative-legal document connects the need to ensure the protection of the cultural values of the Ukrainian state with the establishment of economic security. However, it is quite justified that cultural heritage, among other things, also has an economic value, therefore the issue of establishing proper legal regulation of relations related to the transfer of cultural values both at the global and national levels is particularly acute for every state. Ideally, international and national legislation should be aimed at achieving an optimal balance between the need to protect cultural heritage and at the same time encourage the development of the circulation of such values. The author believes that today it is particularly important to gradually overcome the declarativeness of international legal acts, to establish practical measures against the illegal circulation of cultural heritage objects at the level of international documents, the threats to the preservation of which are theft and resale abroad. At the same time, each state must take measures to protect cultural values at the level of national legislation. Practice shows that the problem of controlling the circulation of cultural values is a reflection of national cultural policy and national mentality, different states find their own balance between the policy of preserving national heritage and promoting national culture throughout the world. A significant threat to national cultural values is the armed aggression and occupation of certain territories of Ukraine by the Russian Federation, which is accompanied by the illegal removal of cultural values from the occupied territories in violation of international law. Therefore, the issue of creating effective mechanisms for solving issues related to the return of cultural values is becoming an actual issue today. It seems that on the agenda is the issue of creating in the central body of executive power, which ensures the formation of state policy in the field of export, import and return of cultural values, an authorized unit that would specialize in issues of return of cultural values, with the power to issue legislative proposals, representations in international bodies on behalf of the state. It was concluded that cultural values are of economic importance, therefore the state should consider the protection of cultural values through the prism of the security of its own borders. At the same time, the state must take care not only of proper supervision of their movement across the state border of Ukraine, but also in general to create an effective system of control over their preservation, ensuring the search and return of cultural values.

Key words: economic security, national security, cultural values, protection of cultural values, threats to economic security.

Виклад основного матеріалу. Безспірним є факт, що на сьогодні забезпечення економічної безпеки держави є одним із пріоритетних напрямів діяльності Української держави. Однак, термін «економічна безпека» у вітчизняному законодавстві не набув нормативного закріплення. Очевидно, що це стан захищеності національної економіки від зовнішніх і внутрішніх загроз, за якого забезпечуються економічний суверенітет країни, єдність її економічного простору, умови реалізації стратегічних національних пріоритетів держави. Об'єктивним є і той факт, що економічна безпека як важлива складова національної безпеки країни також має складну структуру, тобто складається з певних елементів. Перелік таких складових є теж дискусійним, вчені-економісти пояснюють такий стан речей тим, що окремі складові національної безпеки, що визначені законодавством, входять до системи економічної без-

пеки, що викликає низку критичних зауважень науковців та практиків [8].

У той же час Стратегія економічної безпеки України на період до 2025 року, затверджена Указом Президента України від 11 серпня 2021 року № 347/2021 не згадує про охорону культурних цінностей в контексті забезпечення економічної безпеки держави. У той же час документ називає серед викликів та загроз у сфері фінансової безпеки втрати доходів бюджету внаслідок поширених явищ контрабанди [9].

Погоджуємося, що з точки зору зовнішньоекономічної діяльності контрабанда дійсно є суттєвою загрозою в економічній сфері, а, як відомо, предметом контрабанди виступають серед іншого і культурні цінності. Однак, на жаль, на законодавчому рівні жоден нормативно-правовий не пов'язує необхідність забезпечення охорони культур-

них цінностей Української держави із утвердженням економічної безпеки.

У науковій літературі охорону культурних цінностей також переважно не досліджують у контексті складової частини економічної безпеки. У той же час погоджуємося з О.С. Ангеловською, що культурні цінності є не лише основою самобутності народу і духовною спадщиною кожного із поколінь, а й важливою складовою безпеки будь-якої держави [2].

На переконання І.В. Шимоні, контрабанда є вагомим чинником, що впливає на економічну та національну безпеку держави. Після проголошення незалежності перед Україною гостро постало питання захисту національної безпеки та посилення боротьби зі злочинами, що посягають саме на об'єкти культурної цінності. Контрабанда культурних цінностей за ступенем суспільної небезпеки посідає одне з перших місць серед усіх видів контрабанди, а також нерозривно пов'язана зі станом економіки держави, фінансовою стабільністю та соціально-економічними факторами. Успішні для зловмисників посягання на культурні цінності зумовлюють появу «білих плям» в історичній пам'яті суспільства, а відтак, вивезення культурних цінностей, а відтак це одночасно замах на національну й економічну безпеку країни. Тому, як підсумовує науковець, боротьба з контрабандою є важливою складовою частиною забезпечення як національної безпеки країни, так і безпеки світової культурно-історичної спадщини [10]. Контрабанда породжує підвищену суспільну небезпеку, адже вона посягає на встановлений порядок переміщення матеріально-товарних цінностей через кордон і зумовлює збитки для економіки держави, її культурної спадщини, сприяє розвитку тіньових схем тощо [3, с. 119].

Дійсно, загалом, об'єкти культурної спадщини мають унікальну властивість формувати основи культурного життя народів, зберігати культурну ідентичність і справедливо складають невід'ємну частину всесвітньої культурної спадщини. Культурні цінності є однією з домінант, які у основі самоідентифікації нашого суспільства та держави; що характеризує їх з історичної, національно-етнографічної та духовної точок зору. Розкрадання ж та незаконне вивезення об'єктів культурної спадщини загрожують безповоротною втратою. Погоджуємося, що культурна спадщина – це складне поняття, яке постійно змінюється з часом, та поєднує у собі культурне, естетичне, символічне, духовне, історичне та, що важливо з точки зору предмету нашого дослідження, економічне значення [1]. Культурна спадщина, безумовно, має економічну цінність.

На рубежі ХХ та ХХІ ст. в умовах глобалізації та розмивання національних кордонів культури особливої актуальності набуває проблема збереження культурної ідентичності. Цінності національної культури відіграють істотну роль процесі національної самоідентифікації. Їхня втрата внаслідок недбалого ставлення, занепаду та руйнування, кримінальних зазіхань, безконтрольного вивезення за межі країни має незворотні негативні наслідки для національної культури та духовного життя людей.

У сучасному світі обмін культурними цінностями є суттєвим чинником розвитку культурно-творчого потенціалу народів, інтенсифікації процесу взаємовпливу та взаємобогачення національних культур, сприяє створенню умов для діалогу та співробітництва держав, слугує інструментом міжнародної культурної політики.

Як наслідок, для кожної держави особливо гостро стоїть питання налагодження належного правового регулювання відносин, пов'язаних з переміщенням культурних цінностей як у загальносвітовому, так і на національному рівнях. В ідеалі міжнародне та національне законодавство має бути спрямоване на досягнення оптимального балансу між необхідністю охороняти культурну спадщину та водночас заохочувати розвиток обігу таких цінностей. Дій-

сно, високий рівень суспільної небезпеки порушень при переміщенні культурних цінностей, зростання міжнародної злочинності у цій сфері з необхідністю передбачають удосконалення системи нормативного регулювання протидії їм, зокрема, із застосуванням механізмів міждержавного співробітництва.

Міжнародне співробітництво у сфері обороту культурних цінностей – найважливіший аспект діалогу культур різних держав. Виставки, аукціони, концертна діяльність є ефективним засобом їх комунікативної взаємодії, організації, приватних осіб. Безпосереднє пізнання культурних цінностей іншими державами дозволяє створити основу порозуміння, що зближує народи. У той же час слід брати до уваги і необхідність охорони культурних цінностей, яка традиційно здійснюється у рамках програм міжнародного співробітництва на основі міжнародних та внутрішньодержавних нормативно-правових актів.

У сучасному міжнародному праві налічується значна кількість юридичних актів універсального та регіонального характеру, що регламентують відносини суб'єктів міжнародного права у сфері виявлення, збереження, охорони, вивчення та популяризації об'єктів культурної спадщини. Серед цих документів є нормативно-правові акти, що регулюють і оборот культурних цінностей.

У той же час для справедливості варто відмітити, що хоча світова спільнота і визнає принципову значущість протидії незаконному вивезенню культурних цінностей з держави-походження, сучасне міжнародне право залишається доволі декларативним, не містить чітко розроблених практичних заходів щодо організації боротьби з цим негативним явищем, зміщуючи акцент на проблемі захисту культурних цінностей у разі збройних конфліктів міжнародного та не міжнародного характеру. Аналіз міжнародно-правових актів засвідчує неспроможність конвенційної системи протидії незаконному вивезенню об'єктів культурної спадщини, рекомендації актів, зокрема прийнятих ЮНЕСКО, дотримуються далеко не завжди і не повною мірою. Решта ж форм міжнародного співробітництва зводяться переважно до публічного обміну інформацією на двосторонній основі між компетентними органами держав про викрадені та незаконно вивезені культурні цінності. Зміни, що відбуваються в системі міжнародних відносин, збільшення кількості загроз всесвітній культурній спадщині вимагають адекватних відповідей на ризики, що виникають, актуалізують питання застосування методів протидії незаконному обігу об'єктів культурної спадщини, які відповідають сучасним реаліям. Тож, на сьогодні особливо важливо поступово долати декларативність міжнародно-правових актів, закріпити на рівні міжнародних документів практичні заходи протидії незаконному обігу об'єктів культурної спадщини, загрозами збереження якої є саме розкрадання та перепродаж за кордон.

Поряд із удосконаленням міжнародно-правової бази протидії незаконному обігу об'єктів культурної спадщини необхідна і зміна організаційних засад боротьби з цими правопорушеннями. Найбільш доцільним у цьому контексті є створення у діючих міжнародних організаціях (ІНТЕРПОЛ, ЄВРОПОЛ та Всесвітня митна організація) підрозділів, які здійснюють координацію міжнародного співробітництва з розшуку та повернення незаконно вивезених культурних цінностей. До складу таких підрозділів слід включати як фахівців із розкриття відповідних злочинів, так і експертів, здатних підтвердити, а за необхідності й визначити значення того чи іншого об'єкта для культури. Зазначені служби можливо наділити офіційними експертними функціями з метою кваліфікованого визначення розміру реальних збитків, заподіяних державі чи іншому власнику викраденням та незаконним вивезенням культурної цінності.

У той же час кожна держава має вживати заходів щодо охорони культурних цінностей на рівні національного

законодавства. Практика демонструє, що проблема контролю обороту культурних цінностей є відображенням національної культурної політики та національного менталітету, різні держави знаходять власний баланс між політикою щодо збереження національного надбання та просуванням національної культури у всьому світі. Важливо, щоб держава та суспільство виступали союзниками у цьому складному питанні – з одного боку, шляхом здійснення державного контролю над усіма сферами діяльності з обігу культурних цінностей, з іншого – існуванням ринку таких цінностей.

Безумовно, у національних законодавствах відображено відмінності у підході до контролю держави за обігом культурних цінностей. І у кожній державі вироблено власне визначення поняття «культурні цінності». Законодавством встановлені критерії того, що є безперечною цінністю для держави і суспільства. До цього слід додати, що у одній й тій же країні у різних галузях права можуть застосовуватися різні визначення.

Для відповідей на питання, що має перебувати під особливим контролем держави, а що може бути безперешкодно вивезено, продано, придбано у різних країнах створюються спеціальні списки та реєстри. Такі реєстри є у більшості країн. Якщо реєстру немає, то держава встановлює критерії оцінки твору, відповідно до яких проводиться його експертиза. Її здійснюють акредитовані експерти, а сам дозвіл на вивіз видає державний орган. Цілком очевидно, що, незважаючи на низку загальних положень, національні законодавства різняться.

Зокрема, з України діє імперативна заборона щодо вивезення культурних цінностей, занесених до Державного реєстру національного культурного надбання, включених до Національного архівного фонду чи Музейного фонду України (ст. 14 Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей») [7]. Що стосується вивезення, у тому числі тимчасового (для організації виставок; для проведення реставраційних робіт і наукових досліджень; у зв'язку з театральною, концертною та іншою артистичною діяльністю; в інших випадках), існують особливі правила оформлення.

В науковій літературі вже аргументовані певні пропозиції щодо удосконалення механізмів охорони культурних цінностей в Україні. Зокрема, у процесі реформування системи захисту культурних цінностей важливо належним чином уніфікувати облікову інформацію щодо культурних цінностей шляхом створення в державі автоматизованої

централізованої бази облікових даних – відповідного державного реєстру культурних цінностей [6, с. 157]. З цього приводу зазначимо, що у рамках проекту ЄС «Association Lab» у 2019 році було розроблено прототип електронного інформаційного ресурсу культурної спадщини [5].

Суттєвою загрозою для культурних цінностей є збройна агресія та окупація окремих територій України Російською Федерацією, що супроводжується незаконним вивезенням всупереч нормам міжнародного права культурних цінностей з окупованих територій. У той же час відсутність централізованої бази облікових даних щодо культурних цінностей зіграло на руку окупантам – повний перелік вивезених цінностей неможливо встановити [4]. У будь-якому випадку, на даному етапі це актуалізує вирішення питань, пов'язаних з поверненням культурних цінностей. Видається, що на порядку денному перебуває питання створення в центральному органі виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, уповноваженого підрозділу, який спеціалізувався б на питаннях повернення культурних цінностей, з наділенням його повноваженнями надання законодавчих пропозицій, представництва в міжнародних органах від імені держави.

Висновки і пропозиції. Таким чином, питання захисту культурних цінностей слід розглядати як аспект економічної безпекової політики держави. Проблема охорони культурних цінностей як в Україні, так і за кордоном є однією з найбільш актуальних. Останні виконують низку важливих функцій – мають просвітницьке та виховне значення, сприяють підвищенню рівня культури населення, є символами конкретної держави. Популяризація об'єктів культурної спадщини сприяє залученню експертів, громадських організацій, міжнародних організацій у сфері охорони пам'яток, збільшує туристичне навантаження на конкретний регіон. Водночас, культурні цінності мають економічне значення, відтак держава має розглядати захист культурних цінностей через призму безпеки власних кордонів. Грамотний підхід до регулювання обороту культурних цінностей слугує зміцненню національної самосвідомості та зміцненню згуртованості нації, є важливим чинником збереження національної самобутності. У той же час держава має дбати не лише про належний нагляд за їх переміщенням через державний кордон України, а й у цілому створити ефективну систему контролю за їх збереженням, забезпечення розшуку та повернення культурних цінностей.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ilde Rizzo and Mignosa Anna. Handbook on the Economics of Cultural Heritage. Edward Elgar Publishing. 2013. 672 p.
2. Ангеловська О.С. Особливості переміщення через митний кордон України культурних цінностей. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2021. 211 с.
3. Басель А. Д. Контрабанда в Україні та її вплив на безпеку країни. Правова держава. 2005. № 8. С. 119–122.
4. Вкрадене з України під час війни. Як повернути вивезені до Росії культурні цінності? URL: <http://www.nrcu.gov.ua/news.html?newsID=100171> (дата звернення – 30.12.2022).
5. Getman A.P., Yakoviyk I. V. (2019). The Strategy of the National Security of Ukraine: History of Reforms? Problems of Legality. Bun. 147. P. 8-22. Doi: 10.21564/2414-990x.147.186338.
6. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2019 рік. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/ar-aa-implementation-2019-4.pdf> (дата звернення – 30.12.2022).
7. Парагайло В.О. Адміністративно-правове регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення в Україну культурних цінностей. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2021. 222 с.
8. Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей: Закон України від 21.09.1999 № 1068-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1068-14#n105> (дата звернення – 30.12.2022).
9. Сак Т.В. Економічна безпека України: поняття, структура, основні тенденції. Інноваційна економіка. 2013. № 6. С. 336-340. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/inek_2013_6_81 (дата звернення – 30.12.2022).
10. Стратегія економічної безпеки України на період до 2025 року, затверджена Указом Президента України від 11 серпня 2021 року № 347/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2021#Text> (дата звернення – 30.12.2022).
11. Шимоня І.В. Контрабанда культурних цінностей в Україні: поняття, проблемні аспекти та шляхи вирішення. URL: <https://ndekczakarpatya.org/science/754> (дата звернення – 30.12.2022).
12. Яковюк І.В., Туренко А.Ю. Економічна безпека України як передумова забезпечення її суверенітету. Проблеми законності. 2021. № 154. С. 8–36. Doi:10.21564/2414-990X.154.238747.
13. Yakoviyk I. V., Chyzov D. A., Karpachova N. I., Hlushchenko S. V., Chaliuk Y. O. (2020). National security policy in Ukraine: a change in the system of power relations of the modern world. Revista San Gregorio. № 42. Pp. 224–235.