

О.В. Малишева,
старший викладач кафедри менеджменту
Кримського економічного інституту
КНЕУ ім. В. Гетьмана

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ АР КРИМ

Проаналізовано сучасний стан та наведено напрямки вдосконалення економічного механізму державного управління охороною пам'ятників.

Ключові слова: культурна спадщина, економічний механізм державного управління, міжбюджетні трансферти.

За оцінкою Всесвітнього економічного форуму, на сьогодні Україна посідає 104-те місце з 125-ти можливих за результатами діяльності державних та суспільних інститутів. Це означає, що якість влади та управління є головним фактором неконкурентоспроможності нашої держави. Тому науковцям та фахівцям необхідно приділяти як можна більше уваги вдосконаленню інститутів державної влади.

Діяльність уряду, органів виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини визначають Конституція України, законодавство про культуру, Закон України “Про охорону культурної спадщини” [1; 2], якими встановлено, що держава повинна створювати умови для збереження, відтворення та охорони культурно-історичного середовища. Перш за все це стосується формування комплексу заходів щодо збереження пам'яток культурної спадщини країни, у т.ч. унікальних об'єктів, які можуть бути включені до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО. Багато із цих об'єктів розташовуються на території АР Крим, тому для Республіки проблеми, які пов'язані із організацією робіт по охороні культурної спадщини, є актуальними. Вони є часткою єдиного культурно-історичного, рекреаційно-туристичного комплексу АР Крим, який має забагато проблем, що стосуються розробки стратегії розвитку, організації системи функціонування пріоритетних галузей економіки та соціальної сфери, вирішення котрих неможливе без ефективного державного управління.

Проведене дослідження сучасного стану механізму державного управління сферою туризму та охороною пам'ятників свідчить про те, що цей процес в Україні має низьку результативність та ефективність, що перш за все зумовлено дефіцитом інвестиційних ресурсів. Аналіз наукових праць фахівців з питань організації та управління туристичною діяльністю та охороною культурної спадщини, а саме: І. Абрамова, В. Азар, Г. Алейнікова, Р. Гуцуляк, В. Дорофійенко, В. Гуляєв, М. Кучерук, Е. Левицька, Є. Ліньова, І. Осипенко, О. Поважний, Є. Сердюк, Ю. Стріленко, І. Черніна, А. Чечель, Р. Шавинський та ін., а також провідних вчених – фахівців з державного управління – О. Амосова, Г. Атаманчука, В. Бакуменко, Д. Безносенко, А. Дегтяря, В. Князева, А. Мельника, В. Малиновського, Н. Нижник, Г. Одінцової та ін. показав недосконалість теоретичного обґрунтування щодо формування системи державного управління розвитком туристичних послуг та охороною пам'ятників культури, а також механізмів її впровадження.

Усе це зумовило необхідність удосконалення теоретичних засад та рекомендацій стосовно розробки фінансового забезпечення системи державного управління сферою туризму та охороною культурної спадщини, що входить складовою до економічного механізму цього управління.

Дія економічного механізму базується на використанні інструментів державного управління, в основі яких покладено такі важелі, як: оподаткування, бюджетне фінансування, інвестування, кредитування, ціноутворення послуг, що надаються з використанням цих пам'яток [4; 6].

Економічний механізм базується на трьох модулях, які умовно можна назвати нормативно-правовий, прогнозування фінансових джерел, контрольо-аналітичний.

Розглянемо структуру економічного механізму державного управління охороною культурної спадщини. До першого модулю цього механізму слід віднести законодавчу базу, яка стосується джерел фінансування програм з охорони культурної спадщини та їхнього використання.

Другий модуль – прогнозування фінансових джерел, базується на

розробці програми національного та регіонального рівнів щодо охорони культурної спадщини. Між першим та другим модулями існує прямий та зворотний зв'язок. Прямий – це процес формування та затвердження програми, а зворотний – її виконання. Побудова програми спирається на обґрунтування потреби в коштах та прогнозування їх джерел фінансування, які класифіковано на бюджетні кошти та додаткові. Бюджетні кошти складаються із загального та спеціальних фондів.

Кошти Державного бюджету України використовуються для здійснення заходів щодо охорони пам'яток національного значення. Але протягом шістьох років, після прийняття Закону України “Про охорону культурної спадщини”, Республіканський комітет з охорони культурної спадщини АР Крим звертався до Державної служби з охорони культурної спадщини України із заявками на фінансування проведення ремонтно-реставраційних робіт та археологічних досліджень на пам'ятках національного значення, які є цікавими як туристичний продукт, але кошти виділені не були. Не передбачено також кошти загального бюджету державного рівня на фінансування робіт по паспортизації пам'яток та створення Зводу пам'яток, розташованих на території АР Крим.

На підставі проведеного аналізу можна зробити висновок про необхідність удосконалення системи розподілу операційних витрат загального фонду АР Крим, а також використання коштів Державного бюджету, що направляються на проведення заходів з охорони культурної спадщини національного значення. Крім того, пропонується для більш раціонального використання бюджетних коштів внести зміни до Закону України “Про ПДВ” щодо виключення з бази оподаткування проведення ремонтно-реставраційних робіт за бюджетні кошти, що дозволяє знизити їхню собівартість. Аналіз напрямків витрат спеціального показує, що на капітальні видатки на охорону культурної спадщини (проведення ремонтно-реставраційних робіт, археологічні дослідження) припадає тільки 26,5 % від загальної суми, що не є раціональним. Кошти спеціального фонду формуються згідно з Бюджетним кодексом України

та Законом України “З охорони культурної спадщини” (ст. 40), але не включають до свого складу кошти від отримання фінансових санкцій за порушення законодавства з охорони культурної спадщини (ст. 44). Слід зазначити, що до теперішнього часу не розроблено інструкції по використанню ст. 44 Закону України “Про охорону культурної спадщини”, згідно з якою передбачено утримання фінансових санкцій у розмірах від ста до десяти тисяч неоподаткованого мінімуму доходів громадян [1; 2].

На підставі проведеного дослідження щодо використання коштів на фінансування реставраційних робіт пропонується збільшити розмір орендної плати за використання нежитлових приміщень у будинках, які є пам'ятками на 50 %, та ці додаткові надходження направляти на проведення заходів з охорони культурної спадщини на відповідній території. Крім того, пропонується внести до орендних договорів умову проведення поточних ремонтів нерухомих об'єктів культурної спадщини за власні кошти орендарів.

Дохідна частина спеціального фонду комітету складається з власних та цільових коштів.

До власних коштів у теперішній час включаються кошти: від орендної плати за будинки, які перебувають на балансі комітету, що є пам'ятками; одержані за видачу дозволів на виділення земельних ділянок; дозволів на проведення ремонтно-реставраційних робіт; узгодження проектної документації тощо. Але, на наш погляд, до власних джерел доцільно направляти кошти від фінансових санкцій за порушення законодавчих актів з охорони пам'яток.

До цільових джерел фінансування відносяться кошти, отримані від організацій, громадян, благодійних фондів на проведення разових робіт.

До додаткових джерел фінансування пропонується віднести кошти від перерахунку податкових надходжень від туристичної діяльності (історичний туризм), кредитні ресурси, які доцільно залучати Раді міністрів АР Крим на окремі об'єкти аварійних об'єктів національного значення, та інвестиції вітчизняних та зарубіжних інвесторів, що зацікавлені в отриманні прибутку від

туристичної діяльності.

Крім того, пропонується здійснювати перерозподіл податкових надходжень від туристичної діяльності на пам'ятках, а саме: залишити у розпорядженні АР Крим 50 % податок на прибуток, який утримується з суб'єктів підприємницької діяльності.

У ст. 90, п. 5 Бюджетного кодексу України, присвяченій витратам на культуру та мистецтво, що враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів, відсутні витрати на охорону культурної спадщини, що спричиняє постійне недофінансування цієї галуззі економіки.

На сьогодні, методологічних підходів та методики визначення міжбюджетних трансфертів по визначенню витрат на охорону культурної спадщини між Державним бюджетом і місцевими бюджетами, не існує. На практиці, при формуванні бюджету АР Крим, кошти на охорону культурної спадщини передбачаються за рахунок частини доходів, які залишаються у розпорядженні АР Крим, тобто по залишковому методу фінансування. Оскільки, проведений аналіз надходжень та витрат на охорону культурної спадщини довів, що коштів не вистачає і це ставить під загрозу виконання “Державної програми збереження культурної спадщини на 2002 – 2010 роки”, “Комплексної програми паспортизації об'єктів культурної спадщини на 2002 – 2010 роки” та ін.

Тому розроблено методику обґрунтування міжбюджетних трансфертів, яка враховує обсяг витрат на охорону культурної спадщини, пам'яток історії та архітектури, пам'яток монументального мистецтва, витрати на електронну паспортизацію об'єктів культурної спадщини. Розрахунковий обсяг витрат на охорону культурної спадщини визначається за формулою:

$$V_{okn} = V_a + V_i + V_m + V_p, \quad (1)$$

де V_{okn} – розрахунковий обсяг витрат на охорону культурної спадщини;

V_a – на пам'ятники археології; V_i – на пам'ятники історії й архітектури;

V_m – на пам'ятники монументального мистецтва; V_p – на електронну паспортизацію об'єктів культурної спадщини.

На розрахунковий обсяг витрат на пам'ятники археології впливають такі чинники, як кількість пам'яток археології в регіоні, яка визначається згідно з Державним реєстром нерухомих пам'яток України та потребують дослідження; середньорічний норматив витрат на археологічні дослідження одного об'єкта згідно класифікацією, яка враховує обсяги та складність виконуваних археологічних робіт; корегуючий коефіцієнт, що визначає вплив інфляції, вартості матеріальних та трудових ресурсів (2).

$$V_a = Q_a \cdot N_a \cdot K_a, \quad (2)$$

де Q_a – кількість пам'ятників археології, які потребують проведення досліджень; N_a – середньорічний норматив витрат на археологічні дослідження одного об'єкта; K_a – корегуючий коефіцієнт для пам'яток археології.

Середньорічний норматив витрат на археологічні дослідження одного об'єкта обчислюється на підставі аналізу статистичної звітності.

На розрахунковий обсяг витрат на пам'ятки історії й архітектури впливають такі показники, як: кількість пам'яток в регіоні згідно з Державним реєстром нерухомих пам'яток України та потребують реставрації; середньорічний норматив витрат на проведення ремонтно-реставраційних робіт одного об'єкта згідно з видами робіт (розробка проектно-сметної документації, проведення обстеження та експертизи, реставраційні роботи, авторський та технічний надзір); корегуючий коефіцієнт, що визначає вплив інфляції, вартості матеріальних та трудових ресурсів (3).

$$V_i = Q_i \cdot N_i \cdot K_i, \quad (3)$$

де Q_i – кількість пам'ятників історії й архітектури, які потребують реставрації; N_i – середньорічний норматив витрат на реставрацію і зміст одного пам'ятника історії й архітектури (складає 0,2 тис. грн на один об'єкт); K_i – корегуючий коефіцієнт для пам'ятників історії й архітектури.

Середньорічний норматив витрат на ремонтно-реставраційні роботи пам'ятників історії й архітектури одного об'єкта обчислюється на підставі аналізу статистичної звітності та розробленої проектно-сметної документації.

На розрахунковий обсяг витрат на пам'ятники монументального мистецтва впливають такі показники, як: кількість пам'яток у регіоні згідно з Державним реєстром нерухомих пам'яток України; середньорічний норматив витрат на проведення ремонтно-реставраційних робіт одного об'єкта згідно з видами робіт (розробка проектно-смітної документації, проведення обстеження та експертизи, реставраційні роботи, авторський та технічний надзір); корегуючий коефіцієнт, що визначає вплив інфляції, вартості матеріальних та трудових ресурсів (4).

$$V_m = Q_m N_m \cdot K_m, \quad (4)$$

де Q_m – кількість пам'ятників монументального мистецтва, що належать АРК; N_m – середньорічний норматив витрат на зміст і реставрацію одного пам'ятника монументального мистецтва; K_m – корегуючий коефіцієнт для пам'ятників монументального мистецтва.

Середньорічний норматив витрат на ремонтно-реставраційні роботи пам'ятників монументального мистецтва одного об'єкта обчислюється на підставі аналізу статистичної звітності та розробленої проектно-смітної документації.

На розрахунковий обсяг витрат на розробку електронних паспортів пам'яток впливають такі показники, як: кількість пам'яток у регіоні згідно з Державним реєстром нерухомих пам'яток України; середньорічний норматив витрат на виготовлення одного паспорту пам'ятки; корегуючий коефіцієнт, що визначає вплив інфляції, вартості трудових ресурсів (5).

$$V_p = Q_p \cdot N_p \cdot K_p, \quad (5)$$

де Q_p – кількість електронних паспортів об'єктів культурної спадщини; складених за рік; N_p – середньорічний норматив витрат на електронний паспорт одного об'єкта культурної спадщини; K_p – корегуючий коефіцієнт виготовлення паспортів.

Однією з головних функцій управління є контроль, тому третій модуль економічного механізму державного управління охороною культурної спадщини названо контрольно-аналітичним, бо він охоплює формування

фінансової звітності та аналіз результатів щодо впровадження заходів з охорони культурної спадщини. В основі його покладено моніторинг реалізації державно-управлінських рішень.

Розглянемо особливості функціонування економічного механізму державного регулювання сфери туризму. Він також, як і механізм державного управління охороною культурної спадщини складається з трьох модулів: нормативно-правовий, прогнозування фінансових джерел, контрольно-аналітичний. Другий та третій модулі мають суттєві відмінності. Так, прогнозування фінансових джерел має рекомендаційний характер, оскільки цей процес здійснюється при розробці відповідних державних програм [3]. Основна увага приділяється мобілізації додаткових коштів, до яких віднесено власні кошти суб'єктів підприємницької діяльності (прибуток, амортизаційні відрахування тощо), кредитні та інвестиційні ресурси, а також інші джерела фінансування (благодійні, спонсорські внески). Зміни, які пропонується встановити в законодавчій базі, передбачають перерозподіл частини коштів на фінансування заходів з охорони пам'яток. Третій модуль наведеного механізму відрізняється наявністю блоків аналізу фінансового стану суб'єктів підприємницької діяльності в туристичній сфері та аналізом динаміки надходжень коштів на охорону культурної спадщини [5].

Отже, запропоновані теоретичні основи формування економічних механізмів державного управління охороною культурної спадщини та державного регулювання сфери туризму дозволяють визначати фінансові джерела щодо їх функціонування. Крім того, розроблено методичний підхід до перерозподілу бюджетних коштів шляхом упровадження міжбюджетних трансфертів на охорону культурної спадщини, обґрунтування яких зроблено на прикладі АР Крим за допомогою статистичних методів аналізу. Результати цього аналізу дозволять розробляти зважені пропозиції щодо змін та доповнень законодавчого забезпечення національних та регіональних програм.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про охорону культурної спадщини” // Офіц. вісн. України. – К.:

2000. – № 27. – Ст. 1112.

2. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про охорону культурної спадщини”// Офіц. вісн. України. – К., 2005. – № 2. – Ст. 54.

3. Закон України “Про туризм” // ВВР України, 1995. – № 31. – Ст. 241.

4. Державне управління і менеджмент: Навч. посіб. у таблицях і схемах / Кол. авт.; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одінцової. – Х.: ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.

5. *Дегтяр А.О.* Використання статистичних методів у процесі прогнозування наслідків державно-управлінських рішень // Вісник УАДУ. – 2002. – № 4. – С. 47 – 50.

6. *Малиновський В.* Державне управління: Навч. посіб. – Луцьк: Держ. ун-т ім. Лесі Українки, Вид-во “Вежа”, 2000. – 558 с.

***Malisheva H.V.* Directions of perfection of the economic mechanism of the government by protection of monuments of AR Crimea.**

The analysis of a modern condition that is lead are resulted directions of perfection of the economic mechanism of the government by protection of monuments.

Key words: protection of monuments, economic mechanism of the government, between the budget transfers.

***Малышева Е.В.* Направления усовершенствования экономического механизма государственного управления охраной культурного наследия АР Крым.**

Проведён анализ современного состояния и определены направления усовершенствования экономического механизма государственного управления охраны памятников.

Ключевые слова: культурное наследие, экономический механизм государственного управления, межбюджетные трансферты.