

Валентина Холодок,
аспірант кафедри публічного адміністрування
та кадрової політики ХарРІ НАДУ

Довірче управління об'єктами історико-культурної та природної спадщини: зарубіжний досвід

Розглянуто специфіку довірчого управління у сфері охорони історико-культурної та природної спадщини з огляду на діяльність провідних національних трастів Великобританії, Австрії та США.

Ключові слова: довірче управління, національний траст, охорона історико-культурної та природної спадщини.

The article deals with the specificity of trust management in the field of protection of historical and cultural and natural heritage taking into consideration the activity of leading trusts in Austria, the United Kingdom and United States of America.

Key words: asset management, national trust, protection of historical, cultural and natural heritage.

Постановка проблеми. Україна має багату культурну спадщину. Проте безліч пам'яток залишаються під загрозою знищення, особливо під впливом наслідків світової фінансової кризи. Причиною цього є інерція адміністративного управління, брак відповідного фінансування галузі, неналагоджений державний менеджмент у сфері охорони та збереження об'єктів спадщини. Тому, на нашу думку, слід шукати нові методи і підходи щодо охорони об'єктів культурної спадщини, розробляти інноваційні принципи управління, включаючи законодавчі положення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему довірчого управління спадщиною досліджували зарубіжні вчені: Дж.Бойл, С.Гінсберг, С.Олдхем та ін. Зокрема, М.Хінкліф розкрила досвід трастового руху Австралії, Д.Ріпкема обґрунтував положення економіки історичної спадщини та механізм довірчого управління з досвіду діяльності Національного трасту охорони історичної спадщини США. Великий внесок у розгляд означеної проблеми зробили російські науковці: А.П.Кудрявцев, Ю.Л.Мазуров, М.В.Боганьков, В.А.Виноградов, Г.І.Маланичева, В.І.Мантуров, С.С.Михеєв, Л.Ю.Михеєва, В.П.Петров, Г.В.Семенова, А.А.Тягунов та ін. Водночас вивченню досвіду довірчого управління спадщиною в зарубіжних країнах українськими науковцями приділено недостатньо уваги.

Постановка завдання. Метою даної статті є ознайомлення з досвідом зарубіжних країн щодо впровадження механізмів довірчого управління охороною культурної та природної спадщини шляхом створення трастових організацій.

Виклад основного матеріалу. У світовій практиці існують різні форми володіння й управління об'єктами національної спадщини. У ряді країн, зокрема таких як Італія, Франція, Іспанія, переважає державна форма управління охороною культурної спадщини. Інша, приватна форма, поширюється в тих країнах, де в руках окремих власників зосереджені великі земельні володіння, на території яких розташовуються окремі об'єкти спадщини. Держава при цьому контролює процес збереження і зобов'язує власника відповідати за стан об'єкта. Проте утримання, реставрація, обслуговування і використання таких об'єктів стають для багатьох власників дуже обтяжливими. У результаті цього з'являється третя форма - довірче управління об'єктами національного надбання, що дає змогу включити громадський потенціал людей у справу збереження спадщини [3].

Відносини довірчої власності полягають у тому, що власник майна, засновник, передає своє майно іншій особі в довірчу власність для використання цього майна в певних цілях. Довірче управління культурною та природною спадщиною можна охарактеризувати як діяльність спеціально створених неурядових організацій, що беруть на себе функції управління щодо збереження та ефективного використання об'єктів національної спадщини, за якої отриманий прибуток повністю витрачається в інтересах збереження та підтримки пам'яток природи, історії та культури, що перебувають у віданні названих організацій.

У таких країнах, як Великобританія, США, Австралія та деяких інших, у сфері охорони культурної спадщини успішно працює довірна система управління у вигляді трастів.

Національний траст Великобританії "Нешнл Траст" ("National Trust"; дослівний переклад - національна опіка, скорочено "НТ"), безперечно, є найважливішою і найвпливовішою організацією в галузі охорони пам'яток. Цю неурядову благодійну організацію було засновано 1895 р. Вона стежить за збереженням та охороною будівель, які становлять історичну цінність, заповідників, інтер'єрів та старожитностей, зразків паркового мистецтва. Національний траст підтримує все це в належному порядку і відкриває для відвідування. Згідно із законом ця організація наділена унікальними повноваженнями і правами. Історична пам'ятка або будівля, ділянка землі, що перебуває в юрисдикції національного трасту, не можуть бути продані, закладені власником чи викуплені державою без його дозволу, а це передбачає проходження спеціальної процедури в парламенті. Тобто все, що належить до юрисдикції національного трасту, надійно захищене [4].

Довірчі правовідносини мають законодавче закріплення. Починаючи з 1907 р. Великобританією прийнято ряд законів про Національний траст, які регулюють положення про порядок діяльності трастів, визначають мету, повноваження, категорії членства тощо. Джерелом фінансування трастів є

пожертви від приватних осіб та комерційних організацій, внески відвідувачів та членів національного трасту, які сплачують за одну людину 40 фунтів стерлінгів щороку (60 євро або 75 дол. США) чи 73 фунти стерлінги (105 євро або 135 дол. США) за сім'ю.

Національний траст - одна, але не єдина форма залучення людей до збереження історичної та культурної спадщини. Є значно менші організації, що фокусують свою увагу на якомусь окремому об'єкті, зазвичай музеї або художній галереї, їх називають групи "друзів". Як і національний траст, "друзі" - це зареєстровані благодійні організації з відповідним сприятливим податковим статусом [5].

У питаннях збереження історичної та культурної спадщини країни особливу роль відіграє церква. Їй належать більшість церков історичної цінності, які вона підтримує в належному стані. Із державного бюджету переважно фінансуються музеї і художні галереї країни. Держава володіє і несе пряму відповідальність за охорону найважливіших в історичному контексті пам'яток.

Отже, як свідчить британський досвід, про збереження історичної і культурної спадщини піклується не лише уряд, а й церква, монархія, національний траст, групи "друзів", а також залучаються окремі громадяни. Серед безлічі важливих і актуальних форм охорони національної спадщини особливе місце належить довірчому управлінню.

Тривалу історію та значний громадський вплив має трастовий рух в Австралії, що розпочався в 1945 р. в штаті Новий Південний Уельс (НПУ). Національний траст є найстарішою і найбільшою громадською організацією в країні, символом якого є листок евкаліпта, що спостерігається через вікно - це відображає дуалістичний підхід трасту до охорони як культурної, так і природної національної спадщини [8].

У середині 1960-х рр. між АНТ і НТ Сполученого Королівства Великобританії встановлені взаємовигідні відносини, що забезпечують вільний доступ членів трастів до трастових об'єктів спадщини в обох країнах. До нинішнього часу АНТ має подібні угоди вже більш ніж із 20 зарубіжними трастовими організаціями. Отже, простежується тенденція до поширення трастової форми управління спадщиною, що виявляється, зокрема, у передачі цінних історико-культурних та природних об'єктів у довірче управління.

У Сполучених Штатах Америки охороною пам'яток історії та культури займається також ряд органів і спеціалізованих організацій. Головну роль у координації заходів щодо збереження спадщини минулого і залучення до цієї діяльності громадськості відіграє національний траст охорони пам'яток історії. Траст отримав свій статут від Конгресу США у 1949 р. як "благодійна, філантропічна корпорація громадської участі у збереженні історичних місць, будівель та інших об'єктів національного значення". Більше чверті

століття американський національний траст реалізує програму під назвою "Головна вулиця" (Main Street) - це відродження торгової частини міста при одночасному збереженні його історичних будівель, на сьогодні це найбільш високорентабельна програма економічного розвитку свого роду в Сполучених Штатах Америки.

Успіх програми залежить від поступового руху одночасно по чотирьох напрямках, відомих під назвою "стратегія чотирьох пунктів".

1. Проектування: покращення зовнішнього вигляду міських районів шляхом реставрації будівель та споруд, будівництва нових у взаємозв'язку з існуючою забудовою; благоустрій території та використання різних систем управління благоустроєм.

2. Організація: співробітництво та партнерство - досягнення консенсусу та створення атмосфери співробітництва між різними державними та громадськими групами, приватними особами, а також виявлення джерел фінансування діяльності з відродження міських кварталів.

3. Просування: рекламування торговельних кварталів шляхом проведення різних заходів з метою залучення покупців, потенційних інвесторів, нових компаній, мешканців та відвідувачів.

4. Економічна реструктуризація: зміцнення економічної основи району, створення нових можливостей шляхом всебічного аналізу та розвитку нових форм життя в історичному центрі [7].

Росія також приєдналася до трастового руху. З метою формування системи довірчого управління об'єктами природної і культурної спадщини 2004 р. був створений Національний центр опіки спадщини (НЦОС) - громадська організація, що діє на основі прийнятого Статуту. З самого початку діяльності Центру ставилося завдання створити та апробувати на практиці економічний механізм збереження і комерційного використання пам'яток. Основна ідея полягала в тому, що передача пам'яток у довірче управління дасть змогу "вивільнити" той потенціал комерційного використання пам'яток, який з тих чи інших причин не може бути реалізований власником будівлі [3].

У 2006 р. започаткований пілотний проект у м. Торжок, для реалізації якого була створена управляюча компанія "Спадщина" і підписаний перший у сучасній Росії договір довірчого управління об'єктом культурної спадщини - Ансамблем Шляхового Палацу Катерини II, побудованого в XVIII ст. в центрі м. Торжок. Досвід цього проекту показав, що передача в довірче управління території, а не окремого об'єкта, дає змогу підходити до питання комплексно, з урахуванням особливостей майбутнього комерційного використання об'єктів. Так, розрахункова прибутковість проекту в Торжку становить 18-20% річних.

Представники російської неурядової організації Національний центр опіки спадщини (НЦОС) та Національного трасту охорони історичної спад-

щини США (НТОІС) під час серії зустрічей, проведених у рамках візиту делегації НТОС в Росію в листопаді - грудні 2006 р., підписали Протокол про наміри, в якому зазначено, що сторони:

- прийшли до загального розуміння значущості феномену спадщини як найважливішого чинника сталого розвитку сучасного суспільства;
- виявили взаємну зацікавленість у розвитку та розширенні контактів, які сприяють збереженню спадщини в Росії та США;
- встановили наявність спільних інтересів у розвитку сфери довірчого управління спадщиною;
- визнали важливість взаємного обміну досвідом щодо збереження та раціонального використання спадщини у своїх країнах [6].

НЦОС ведеться робота щодо створення Російського національного трасту. Він повинен стати правовою основою довгострокового проекту "Довірча система управління об'єктами спадщини в Російській Федерації". Реалізація цього проекту передбачає створення необхідного стимулюючого правового поля щодо участі як бізнесу, так і громадян Росії, зацікавлених у збереженні минулого для майбутніх поколінь [2].

Відповідно до принципу регіональної ротації (Європа - Америка - Азія та Пасифік) проводяться конференції національних трастів: у Шотландії (1977, 2003 р.), США (1980, 2005 р.), Австралії (1983, 2000 р.), Англії (1986), на Бермудських островах (1989), Новій Зеландії (1992), Нідерландах (1995), Пуерто-Рико (1998), Індії (2007).

У грудні 2007 р. зборами представників національних трастів та аналогічних організацій країн світу, що взяли участь у 12-й Міжнародній конференції національних трастів (Делі, Індія), прийнято рішення про заснування Міжнародної організації національних трастів, яка має реальну можливість стати одним із основних центрів глобальної політики у сфері спадщини та сталого розвитку. Заявлена тема конференції - "Спадщина і розвиток", у зв'язку з цим у центрі уваги були питання про роль і місце спадщини в забезпеченні сталого розвитку країн і народів.

За підсумками конференції сформульовані наступні основні теоретичні висновки:

- спадщина в сучасному світі - це найважливіший фактор модернізації і незамінна умова сталого розвитку соціуму;
- збереження спадщини у світі в сучасних умовах неможливо поза структурами громадянського суспільства, без участі громадських організацій;
- національним трастам світу належить зіграти найважливішу роль у справі збереження спадщини як найбільш ефективним структурам управління у відповідній сфері [1].

Останнім часом практично в усьому світі спостерігаються тенденції перегляду ставлення до історико-культурної та природної спадщини. Експер-

ти акцентують, що саме спадщині належить вирішальна роль у забезпеченні сталого розвитку суспільства. Цю істину переконливо довів автор книги "Економіка історичної спадщини" Донован Ріпкема, в якій стверджується, що лише деякі з існуючих 500 видів економічної діяльності можуть мати настільки ж дієвий вплив на місцеву економіку, як це відбувається при відновленні об'єктів спадщини [7].

Висновки. З урахуванням наведеного ми доходимо важливого висновку, що збереження культурної спадщини та її інтеграція в сучасні суспільні процеси - найважливіша місія національних трастів як однієї з форм довірчого управління охороною культурної спадщини. Головна мета полягає у формуванні культурних стереотипів, що базуються на пріоритетних національних цінностях. Довірче управління має значний авторитет у суспільстві, що підтверджується участю провідних фінансово-промислових структур світу у фінансуванні програм трастів. Понад 60 країн світу застосовують систему довірчого управління об'єктами культурної і природної спадщини, де держава, бізнес і громадянське суспільство діють як партнери.

Перехід до ринкових відносин зумовлює пошук нових підходів щодо управління охороною національної спадщини. Таким чином, варто визнати феномен діяльності трастових організацій у сфері збереження культурної спадщини, оскільки простежується стала та закономірна тенденція посилення позитивного впливу довірчого управління на суспільні процеси та підвищення соціальної стабільності.

На наш погляд, можна стверджувати, що світова практика показала: співробітництво влади, бізнесу та громадських структур має забезпечити реалізацію ефективної політики у сфері збереження культурної спадщини. Тобто в сучасних умовах проблему фінансування робіт із збереження спадщини поряд з державою або приватними власниками могло б взяти на себе і суспільство: малий, середній і великий бізнес, інвестори, меценати, просто громадяни, зацікавлені у збереженні минулого, які дбають про майбутнє своєї країни. Адже історико-культурна і природна спадщина є не що інше, як генетичний код нації.

Цілком зрозуміло, що будь-яке перенесення міжнародного досвіду не можна здійснювати простим механічним шляхом. Принаймні, деякі елементи можуть знайти застосування в практиці країн світу, в тому числі і в Україні.

Усе це дає можливість стверджувати, що тема довірчого управління об'єктами культурної спадщини на сьогодні є актуальною, досвід зарубіжних країн заслуговує на увагу та подальше вивчення.

Список використаних джерел

1. Двенадцатая международная конференция национальных трастов / Информационная служба НЦОН. - Режим доступа : <http://www.ntrust.ru/public.cms/?eid=689102>

2. Доверительное управление культурным и природным наследием в России: прецеденты, аргументы, документы / отв. ред. : А. П. Кудрявцев, Ю. Л. Мазуров. - М. : Центр наследия, 2005. - 106 с.

3. Кудрявцев А. П. Актуальные вопросы развития доверительного управления наследием в России / А. П. Кудрявцев. - Режим доступа : <http://www.ntrust.ru/public.cms/?eid=689102>

4. Мортон Д. Як зберегти культурну спадщину / Д. Мортон // Дзеркало тижня. - 2006. - № 27. - С. 15.

5. Охрана наследия за рубежом: опыт прошлого и современные проблемы : сборник статей / отв. ред. Р. А. Мнацкян. - М. : Изд. РНИИ культурного наследия, 1994. - 145 с.

6. Протокол о намерениях российского Национального центра опеки наследия и Национального траста охраны исторического наследия США. - Режим доступа : <http://www.ntrust.ru/public.cms/?eid=689102>

7. Рипкема Д. Экономика исторического наследия : практ. пособие для руководителей / Д. Рипкема ; пер. с англ. М. В. Боганькова ; науч. ред. А. П. Кудрявцев. - М. : ЗАО "Билдинг", 2006. - 156 с.

8. Трастовое движение и охрана наследия в Австралии / Публикации Нац. центра опеки наследия. - Режим доступа : <http://www.ntrust.ru/public.cms/?eid=689102>

Володимир Коваль,
*аспірант кафедри соціальної
і гуманітарної політики НАДУ*

Єдність мети, завдань та принципів державного управління у сфері розвитку поліетнічності

У статті з'ясовується потреба взаємоузгодження мети, завдань та принципів державного управління розвитком поліетнічності для досягнення результативності управлінської діяльності в зазначеній сфері суспільного життя.
Ключові слова: мета, завдання, принципи державного управління, сфера розвитку поліетнічності, етнонаціональна структура суспільства, управлінська діяльність.

In the article is appeared the demand mutually agreed goal, objectives and principles of public administration development multiculturalism for achieving performance management activities in this sphere of public life.
Key words: goal, objectives, principles of public administration, area of multiculturalism, ethnic structure of society, management activities.

Постановка проблеми. Чітка визначеність і взаємоузгодженість мети, завдань та принципів державного управління є інтегральною умовою його