

Г. В. Дмитренко,
кандидат наук з державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ НА ЗБЕРЕЖЕННЯ АРХІТЕКТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена ефективності використання державних ресурсів, визначення причин, які негативно впливають на їх використання, підготовки пропозицій щодо поліпшення системи управління ресурсами, які спрямовуються на заходи щодо збереження архітектурної спадщини; необхідності запровадження системи контролю за охороною культурної спадщини в Україні.

The article is devoted to the efficiency of using public resources, determination reasons which negatively affect their using, preparation of suggestions of resources management system improvement, which refer to measures of saving architectural inheritance; necessity of introduction systems of control over cultural inheritance protection in Ukraine.

Ключові слова: державні ресурси, ефективність, використання фінансових ресурсів, бюджетні видатки, контроль.

Key words: public resources, efficiency, financial resources using, budget charges, control.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМ

Відповідно до Конвенції про охорону архітектурної спадщини Європи, прийнятої у жовтні 1985 року, до якої наша країна приєдналася у листопаді 2005 року, архітектурна спадщина найяскравіше віддзеркалює багатство та розмаїття культурної спадщини Європи, є безцінним свідком нашого минулого і спільним надбанням всіх європейців [1].

Архітектурна спадщина є важливим засобом передачі прийдешнім поколінням системи культурних контекстів, поліпшення міського та сільського довкілля і, таким чином, прискорення економічного, соціального і культурного розвитку держав і регіонів.

Збереження та раціональне використання такого багатства потребує узгоджених та цілеспрямованих зусиль з боку держави і громадськості. Вирішення цих проблем сприятиме формуванню позитивного іміджу України на міжнародній арені.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань: з метою уникнення прогалин системи державного нагляду за збереженням архітектурної спадщини зумовлювали нераціональні бюджетні видатки, пошко-

дження та втрату об'єктів; на державному рівні не створено ефективної системи адміністрування, здатної забезпечити дієвий нагляд за збереженням пам'яток культури.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Економічний розвиток держави більшою мірою залежить від контролю за використанням фінансових ресурсів, на всіх стадіях як виділення так, і використання коштів. Завданням статті є оцінити ефективність використання державних ресурсів, визначити причини, які негативно впливають на ефективність їх використання, підготувати пропозиції щодо поліпшення системи управління ресурсами, що спрямовуються на заходи щодо збереження архітектурної спадщини; необхідно запровадити систему контролю за охороною культурної спадщини на регіональному рівні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

До архітектурної спадщини за Конвенцією відносять такі нерухомі об'єкти: пам'ятки, архітектурні ансамблі, визначні місця.

Для чіткого визначення пам'яток, архітектурних ансамблів і визначних місць, що підлягають охороні, держава має вести їх облік і у випадку загрози таким пам'яткам підготувати у найкоротші можливі строки відповідну документацію.

Архітектурно-містобудівна спадщина України нараховує понад 16 тисяч пам'яток архітектури та містобудування, з яких 3,5 тисяч — пам'ятки національного значення та 12,5 тисяч — пам'ятки місцевого значення. Сьогодні до списку всесвітньої культурної спадщини ЮНЕСКО включено 4 українські об'єкти:

Софійський собор в Києві та прилеглі монастирські будівлі, Києво-Печерська Лавра; Історичний центр м. Львова; Геодезична Дуга Струве; Буковинські праліси Карпат.

До попереднього списку кандидатів на включення до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО внесено 11 об'єктів, зокрема: культурний ландшафт та каньйон м. Кам'янець-Подільського Хмельницької області, історичний центр м. Чернігова, комплекс пам'яток Генуезької (Судацької) фортеці АР Крим, Кирилівська та Андріївська церкви [2; 3].

Майже всі комплексні пам'ятки із зазначених об'єктів належать заповідникам, які віднесено до сфери управління Міністерства регіонального розвитку та будівництва України (далі — Мінрегіонбуд).

На 01.04.2009 в управлінні Мінрегіонбуду перебувало 5 національних заповідників ("Софія Київська", "Чернігів стародавній", "Кам'янець", "Замки Тернопілля", "Глухів") та 6 дер-

жавних заповідників (Кременецько-Почаївський, "Хотинська фортеця", "Стара Умань", заповідники у містах Бережани, Жовква, Белз). На їх території розташовано 492 пам'ятки архітектури.

Українська держава створює умови для збереження, відтворення та охорони культурно-історичного середовища, фінансуючи ці заходи з бюджету.

Правові, організаційні, соціальні та економічні відносини у сфері охорони культурної спадщини, з метою її збереження, використання об'єктів культурної спадщини у суспільному житті, захисту традиційного характеру середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь регулює Закон України від 08.06.2000 № 1805-III "Про охорону культурної спадщини" (далі — Закон) [2; 4; 5; 6].

Відповідно до Закону об'єкти культурної спадщини поділяються за типами: споруди (витвори), комплекси (ансамблі) та визначні місця [2].

Об'єкти архітектури та містобудування входять до системи об'єктів культурної спадщини. До їх складу відносяться: окремі архітектурні споруди, а також пов'язані з ними твори монументального, декоративного та образотворчого мистецтва, які характеризуються ознаками певної культури, епохи, певних стилів, традицій або авторів; природно-архітектурні комплекси (ансамблі), історичні центри, вулиці, квартали, площі, залишки давнього розпланування та забудови, що є носіями певних містобудівних ідей.

За Законом об'єкти культурної спадщини незалежно від форм власності відповідно до їхньої археологічної, естетичної, етнологічної, історичної, мистецької, наукової чи художньої цінності підлягають реєстрації шляхом занесення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (далі — Державний реєстр) за категоріями національного та місцевого значення пам'ятки.

За цим Законом пам'ятка культурної спадщини — це об'єкт культурної спадщини, який занесений до Державного реєстру.

Порядок визначення категорій пам'яток встановлений постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1760. Тільки із занесенням реєстру об'єкта культурної спадщини до Державного на всі його складові елементи поширюється правовий статус пам'ятки [6; 7].

Законом України від 20.04.2004 № 1692-IV затверджено Загальнодержавну програму збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004—2010 роки (далі — Загальнодержавна програма), мета якої полягає у створенні більш

сприятливих умов для розвитку сфери охорони культурної спадщини, забезпечення належного рівня збереження та використання об'єктів культурної спадщини в суспільному житті [3].

Постановою Кабінету Міністрів України від 09.09.2002 № 1330 затверджено Комплексну програму паспортизації об'єктів культурної спадщини на 2003—2010 роки (далі — Комплексна програма), метою якої є удосконалення ведення обліку об'єктів культурної спадщини, забезпечення їх державної реєстрації. Відповідальними виконавцями цієї програми визначено Міністерство культури і мистецтв України та Держбуд [8].

Організацію роботи, пов'язаної зі збереженням, охороною, обліком, використанням і реставрацією пам'яток архітектури та містобудування, а також районів історичної забудови і здійснення контролю за станом обліку, охорони, реставрації предметів і колекцій, які зберігаються в заповідниках, що належать до сфери управління Мінрегіонбуду, покладено на Мінрегіонбуд; відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.05.2007 № 750. До 16.05.2007 такі повноваження поклалися на Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України (постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2006 № 1725).

Постановами Кабінету Міністрів України від 19.04.2006 № 518, від 12.05.2007 № 726 та від 17.04.2008 № 443 затверджено обсяги державного замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб за кодом програми класифікації видатків (далі КПКВ) 2751090 (КПКВ 2701090) "Паспортизація, інвентаризація та реставрація пам'яток архітектури" в розрізі об'єктів та перелік державних замовників.

Постановами Кабінету Міністрів України від 29.03.2006 № 398, від 31.01.2007 № 103 та від 02.04.2008 № 304 затверджено порядки використання у 2006, 2007 та 2008 роках коштів, передбачених у державному бюджеті за КПКВ 2701090 (КПКВ 2751090) для паспортизації, інвентаризації та реставрації пам'яток архітектури (далі — Порядки на 2006, 2007 та 2008 роки) [9].

Крім того, для збереження об'єктів історико-культурної спадщини місцевим бюджетам надавалась субвенція з державного бюджету. Механізм використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам для збереження історичної забудови міст, об'єктів історико-культурної спадщини, впорядкування історичних населених місць України та соціального розвитку в

2006 році визначався порядком, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12.04.2006 № 505 [10].

Постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 102 затверджено порядок надання та використання у 2007 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам для збереження історичної забудови міст, об'єктів історико-культурної спадщини, впорядкування історичних населених місць [10].

Для відновлення історичної спадщини у 2008 році з державного бюджету надавалась субвенція міському бюджету м. Львова, порядок надання та використання якої затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17.04.2008 № 380 (далі порядок № 380).

За КПКВ 2701080 (КПКВ 2751080) "Збереження архітектурної спадщини в заповідниках" (на 2006—2008 роки) та КПКВ 2751800 "Проведення протизсувних заходів, інженерного захисту та протиаварійних робіт на території Києво-Печерської Лаври" порядки використання коштів державного бюджету не затверджувались.

У 2006—2008 роках на виконання заходів щодо збереження архітектурної спадщини передбачено спрямувати з державного бюджету 691,4 млн грн., фактично надано 666,7 млн грн., або 96 % затвердженого. Рис. 1.

Зокрема, за КПКВ 2751080 (2701080) "Збереження архітектурної спадщини в заповідниках" на 2006—2008 роки у державному бюджеті передбачено 84,1 млн грн., фактично профінансовано 99,5 млн грн. (118,3 %).

Понадпланові асигнування зумовлене перевиконанням плану надходжень до спеціального фонду внаслідок заниження планових показників.

Так, у 2006 році такі надходження планувались у розмірі 3,3 млн грн., у 2007 році — 4,2 млн грн., у 2008 — 5,4 млн грн., тоді як фактично надійшло відповідно 5,4 млн грн., 7,9 млн грн. та 18,3 млн грн. Наведене вказує на неврахування при плануванні рівня фактичного виконання показників за останній звітний рік, а також очікуваного виконання за попередній період.

За КПКВ 2751090 (2701090) "Паспортизація, інвентаризація та реставрація пам'яток архітектури" на 2006—2008 роки у державному бюджеті передбачено 147,1 млн грн., фактично надано 122,6 млн грн. (83,3 % плану).

За КПКВ 2711040 (2761040) "Субвенція місцевим бюджетам на збереження історичної спадщини" на 2006 та 2007 роки передбачалось виділити 392 млн грн., фактично асигновано 386,6 млн грн. (98,6 % плану).



Рис. 1. Фінансове забезпечення коштами державного бюджету заходів щодо збереження пам'яток культурної спадщини у 2006–2008 роках (млн грн.)

За КПКВ 2761080 "Субвенція м. Львову" на 2008 рік передбачено 30 млн грн., фактично асигновано 19,9 млн грн. (66,3 % плану).

За КПКВ 2751800 "Проведення протизсувних заходів, інженерного захисту та протиаварійних робіт на території Києво-Печерської Лаври" на 2007 та 2008 роки передбачено та виділено загалом 38,2 млн грн. рис. №2

У VI кварталі 2009 року за КПКВ 2751080 "Збереження архітектурної спадщини в заповідниках" з державного бюджету надійшло 6,4 млн грн. при запланованих 6,7 млн грн. (95,5 % плану).

За іншими бюджетними програмами у 2009 році кошти з державного бюджету не надходили.

Крім того, у 2006 році паспортизовано на 30 об'єктів менше запланованого; у 2008 році не проведено протизсувні заходи на 2-х об'єктах Києво-Печерської Лаври та на 7 наукових публікацій видано менше; за 3 роки на 21 пам'ятку відреставровано менше передбаченого [11].

Водночас з року в рік збільшується кількість відвідувачів заповідників: у 2008 році проти 2006 року — на 18 % (на 158 тис. осіб), вдвічі за 3 роки збільшилась кількість проведених виставок, в 1,5 рази — кількість проведених екскурсій [13].

При збільшенні кількості відві-

дувачів заповідників, проведених їх фахівцями виставок та екскурсій кожна друга пам'ятка архітектури на території заповідників Мінрегіонбуду потребує ремонтно-реставраційних робіт. За 2006–2008 роки втрачено 12 архітектурних пам'яток. За теперішнього стану справ щодо забезпечення державного обліку, коли в середньому на рік складається тільки 33 паспорти, паспортизацію пам'яток архітектури та містобудування буде завершено через 380 років [15].

За результатами проведеного анкетування серед працівників історико-культурних заповідників, 60 % опитаних вважають незадовільним стан об'єктів культурної спадщини, а 90 % визнають існування факторів, які шкодять збереженню пам'яток [16].

Серед основних завдань державної політики у сфері охорони культурної спадщини — здійснення комплексних заходів щодо обліку об'єктів культурної спадщини, які передбачають їх наукове вивчення, класифікацію та державну реєстрацію.

За Законом усі об'єкти культурної спадщини підлягають державній реєстрації шляхом занесення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (Державний реєстр).

Ведення Державного реєстру,

координацію та контроль за паспортизацією нерухомих об'єктів відповідно до Закону віднесено до повноважень центрального виконавчого органу в сфері охорони культурної спадщини — Мінкультури. Мінрегіонбуд відповідає за внесення відомостей про пам'ятки архітектури та містобудування, районів історичної забудови.

Через існування невирішених проблем формування Державного реєстру в частині пам'яток архітектури та містобудування не завершено та на затвердження уряду не представлено [14].

Отже, державний облік не забезпечує користувачів повною та достовірною інформацією про пам'ятки архітектури і містобудування, адже Державний реєстр ще повністю не створений, а окремі внесені до нього дані не відповідають дійсності. Дані бухгалтерського обліку не відображають дійсної вартості значної кількості пам'яток. Майже 90 % пам'яток нині офіційно не перебувають під охороною.

Зокрема, за наявності незавершених реставрацій на кінець 2006 року 26 пам'яток у 2007 році розпочато ще 12 нових об'єктів; при тому, що на кінець 2007 року таких незавершених об'єктів стало 32, у 2008 році розпочато роботи ще на 21 об'єкті [12].

Наприклад, за КПКВ 2751090 "Паспортизація, інвентаризація та реставрація пам'яток архітектури" за наявності трьох незавершених з 2003 року об'єктів Чернігівської області (Благовіщенський собор та Георгієвська церква — протиаварійні роботи; Палац О.Румянцева-Задунайського — розробка проектно-кошторисної документації), кошти в сумі 3,25 млн грн. спрямовано на розробку та коригування проектно-кошторисної документації п'яти нових об'єктів (комплекс садиби "Покорщина", Воскресенська, Іллінська, Троїцька церкви, укріплення схилів р. Сейм).

Як результат — станом на 01.04.2009 не завершено роботи на 4 об'єктах (Благовіщенський собор, Георгієвська, Воскресенська та Іллінська церкви), на які витрачено 15,7 млн грн., та не розпочато роботи на 3 об'єктах (Палац О.Румянцева-Задунайського, комплекс садиби "Покорщина", Троїцька церква), на які розроблено тільки проектно-кошторисні документації загальною вартістю 2 млн грн.

При цьому, незважаючи на наявність проектно-кошторисної документації на ремонтно-реставраційні роботи Палацу О.Румянцева-Задунайського та Троїцької церкви, за яку в 2007 році сплачено 1,35 млн грн., планами держзамовлення на 2008 рік роботи на цих об'єктах не передбачено.

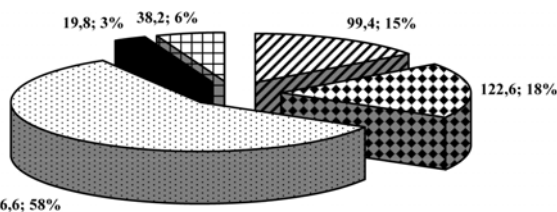


Рис. 2. Фактичні асигнування з державного бюджету за 2006–2008 роки (млн грн., %)

З огляду на затримку робіт, втра-ту проектних рішень у зв'язку зі змінами технічних умов та не-обхідність коригувань кошторисів через інфляційні процеси не забез-печено ефективного використання 1,35 млн грн.

Крім того, до переліків вносили-ся об'єкти, які не потребували пер-шочергових протиаварійних робіт, тоді як дійсно аварійні об'єкти не одержували необхідної бюджетної підтримки. В ряді випадків бюджетні кошти розподілялися серед об'єктів, які не мали необхідних підтвердних документів.

Негативно позначилися на ре-зультативності реставраційних робіт пам'яток архітектури нерівномір-ність бюджетних асигнувань протя-гом року.

Наприклад, асигнування за КПКВ 2751090 "Паспортизація, інвента-ризація та реставрація пам'яток культури" на ремонтно-реставраційні роботи, надані за лімітними дові-дками Міністерства фінансів на IV квартал, становили: у 2006 році — 55% загальних річних видатків, 2007 — 70%, у 2008 — 90%.

Крім того, зволікання з розпо-ділом субвенції на збереження історичної забудови міст, об'єктів історико-культурної спадщини, впорядкування історичних насе-лених місць України (далі — Субвен-ція) зумовило надання бюджетних асигнувань з другої половини 2006—2008 років.

Як наслідок — не використано та повернуто до бюджету в 2006 році 5,3 млн грн., у 2007 — 1,2 млн грн.

Відповідно до державних рестав-раційних вимог окремі види робіт (мурування, штукатурка) повинні ви-конуватися за середньодобовою тем-ператури не нижче 5 градусів.

Тоді як за даними Укргідрометцен-тру, середньодобова температура грудня становила: у 2006, 2007 роках — 3 градуси нижче 0, у 2008 році — від 4 до 8 градусів нижче 0, в ряді ви-падків у цей час проводилася рестав-рація.

Так, зовнішні ремонтно-рестав-раційні роботи синагоги, розташо-ваної у Заповіднику м. Жовква (Львівська обл.), виконано у грудні 2008 року на суму 205 тис. грн. при від'ємному значенні температури, що зумовило необхідність повтор-ного проведення робіт навесні 2009 року.

Таким чином, через необ'єктивний відбір об'єктів та затримку асигнувань не забезпечено ефективного викори-стання бюджетних 26,9 млн грн.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, на сьогодні існу-ють ряд проблемних питань: це

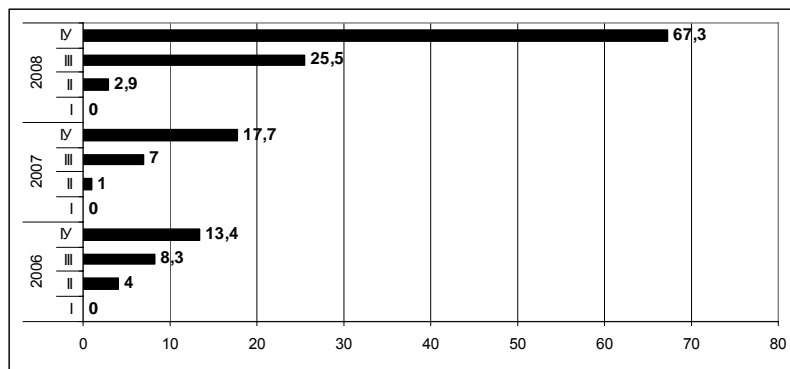


Рис. 3. Поквартальні асигнування на проведення за бюджетною програмою "Паспортизація, інвентаризація та реставрація пам'яток культури" за 2006—2008 роки (млн грн.)

сама організація державного на-гляду за збереженням архітектур-ної та містобудівної спадщини; не створено достовірної інформації бази об'єктів культурної спадщи-ни, що унеможливило б їх надійну охорону, збереження та раціо-нальне використання; недоскона-ла система відбору об'єктів та роз-поділу бюджетних асигнувань зу-мовлювала погіршення стану архі-тектурних пам'яток та неефек-тивні бюджетні витрати у сумі 26,9 млн грн.; недостатньою була робо-та у напрямі розширення сфери на-дання заповідниками платних по-слуг та збільшення обсягів "зароб-лених" коштів; неефективне управ-ління майном негативно позначи-лося на надходженні коштів від оренди.

Література:

1. Закон України "Про ратифіка-цію Конвенції про охорону архітек-турної спадщини Європи" від 20.09.2006 № 165-V.
2. Закон України від 08.06.2000 № 1805-III "Про охорону культур-ної спадщини".
3. Закон України від 20.04.2004 року № 1692-IV "Загальнодержавна програма збереження та викорис-тання об'єктів культурної спадщини на 2004–2010 роки".
4. Закон України від 23.09.2008 № 574-VI. "Про Перелік пам'яток культурної спадщини, що не підля-гають приватизації".
5. Закон України від 01.02.2005 № 2391-IV "Про тимчасову заборону приватизацію пам'яток культур-ної спадщини".
6. Порядок визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державно-го реєстру нерухомих пам'яток Ук-раїни, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1760.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1761 "Про занесення пам'яток історії, мону-ментального мистецтва та археології національного значення до Держав-

ного реєстру нерухомих пам'яток України".

8. Комплексна програма паспор-тизації об'єктів культурної спадщи-ни на 2003—2010 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів Ук-раїни від 09.09.2002 № 1330.

9. Порядки використання кош-тів, передбачених у державному бюджеті для паспортизації, інвента-ризації та реставрації пам'яток архі-тектури у 2006, 2007, 2008 роках, затвержені постановами Кабінету Міністрів України від 29.03.2006 № 398, від 31.01.2007 № 103, від 02.04.2008 № 304.

10. Порядки використання суб-венції з державного бюджету місце-вим бюджетам для збереження істо-ричної забудови міст, об'єктів істо-рико-культурної спадщини, впоряд-кування історичних населених місць та соціального розвитку у 2006, 2007 роках, затвержені постановами Ка-бінету Міністрів України від 12.04.2006 № 505, від 31.01.2007 № 102.

11. Методика грошової оцінки пам'яток, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 26.09.2002 № 1447.

12. Постанова Кабінету Мініст-рів України від 15.03.2006 № 336 "Про Державну службу з питань на-ціональної культурної спадщини".

13. Інформаційно-аналітична довідка Мінрегіонбуду про стан за-ходів щодо формування Державно-го реєстру нерухомих пам'яток Ук-раїни.

14. Інформаційно-довідковий матеріал про стан розроблення гене-ральних планів розвитку заповід-ників, підпорядкованих Мінрегіон-буду.

15. Довідка про кількість пам'я-ток архітектури, які відносяться до заповідників Мінрегіонбуду станом на 01.09.2009.

16. Аудиторський звіт Головкиру "Ефективність використання бюд-жетних коштів на збереження архі-тектурної спадщини за 2006—2008 роки та I квартал 2009 року".

Стаття надійшла до редакції 02.02.2010 р.