

УДК 35. 353

А. П. Лелеченко,

к.держ.упр., доцент, доцент кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президенті України (м. Київ)

В. В. Мещеряков,

аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президенті України (м. Київ)

УЗГОДЖЕННЯ ТА ЗБАЛАНСОВАНІСТЬ ФІНАНСОВО-ІНВЕСТИЦІЙНИХ ЗАХОДІВ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ СФЕРИ ОХОРОНИ ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ ТА ПАМ'ЯТОК АРХІТЕКТУРИ НА РІВНІ РЕГІОНУ

A. Lelechenko,

PhD in Public Administration, associate professor, National Academy of Public Administration, the Office of the President of Ukraine, Regional Administration, Local Self-Government and Urban Management Faculty

V. Mescheryakov,

graduate student, National Academy of Public Administration, the Office of the President of Ukraine, Regional Administration, Local Self-Government and Urban Management Faculty

COORDINATION AND BALANCE FINANCIAL AND INVESTMENT MEASURES TO ENSURE THE SPHERE PROTECTION IN HISTORICAL AND CULTURAL HERITAGE AND ARCHITECTURAL MONUMENTS AT THE REGIONAL LEVEL

Стаття присвячена розробці та узгодженню фінансово-інвестиційних заходів із забезпечення сфери охорони історико-культурної спадщини та пам'яток архітектури на рівні регіону.

This article is devoted to the development and harmonization financial and investment activities to ensure the sphere protection in historical and cultural heritage and architectural monuments at the regional level.

Ключові слова: історико-культурна спадщина, пам'ятки архітектури, сфера охорони історико-культурної спадщини, фінансово-інвестиційні заходи, регіональна політика в сфері охорони історико-культурної спадщини.

Key words: historical and cultural heritage, architectural monuments, the protection range of historical and cultural heritage, financial and investment activities, regional policy in the sphere of cultural heritage.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Практично всі регіони України володіють величезною і різноманітною історико-культурною спадщиною, яка потребує належного рівня утримання та використання. Це, передусім, нерухомі пам'ятки — археології, історії, архітектури, містобудування, монументального мистецтва, науки і техніки, в яких зафіксовані важливі події в історії держави, окремого регіону, міста, села, конкретної людини. Станом на 01.01.2012 на державному обліку України за даними Держкомстату України перебуває 144831 пам'ятка культурної спадщини, що більше, ніж у Росії та Польщі разом. У тому числі за видами: археології 71214, історії — 52544, монументального мистецтва — 2806, архітектури — 17934, містобудування — 3, садово-паркового мистецтва — 308, ландшафтні — 5, науки і техніки — 17. Із загальної кількості пам'яток — 3005 національного і 141826 — місцевого значення [2, с. 7]. При цьому в Україні 401 місто має статус історичного. Створені та діють 63 державні історико-

культурні заповідники, з яких 25 віднесено до сфери управління Мінкультури, з них 19 — національні. Водночас шість найменувань (7 визначних пам'яток України) рішенням Міжнародного Комітету ЮНЕСКО зі збереження всесвітньої культурної та природної спадщини включені до Списку всесвітньої спадщини.

Разом з тим, на сьогодні в Україні у сфері збереження культурної спадщини існує низка проблем, серед яких найбільш серйозною є недостатній рівень фінансування ремонтно-реставраційних робіт, через що останні проводяться лише на об'єктах пріоритетного значення, тоді як близько або понад половини об'єктів культурної спадщини залишаються в хронічно незадовільному або й аварійному технічному стані [7].

У сучасних умовах успішний розвиток складних соціально-економічних адміністративно-територіальних систем країни, якими є регіони, їх перспективи у майбутньому, значною мірою визначаються поточними інвестиціями в історико-культурну спадщину. До

вагомим проблем збереження якої варто віднести належний рівень бюджетного забезпечення та невисоку обізнаність культурними пам'ятками як в Україні, так і за кордоном, що веде за собою низький рівень благодійництва та меценатства. Адаже навіть за умови найсприятливіших економічних показників та максимально можливого бюджетного забезпечення держава, як свідчить світовий досвід, не може самостійно покривати всі витрати, необхідні для належного утримання історико-культурної спадщини.

Випадки виділення окремими бізнесменами, фінансово-промисловими групами та підприємствами відповідних сум на збереження чи відновлення об'єктів історико-культурної спадщини в Україні сьогодні, як і раніше, мають переважно поодинокий характер.

Важливість інвестування у розвиток культури регіонів України зумовлена тим, що в сучасному світі саме культурна сфера стає одним із головних факторів, який сприяє формуванню належної якості інноваційного та інтелектуального потенціалу нації з урахуванням вимог сьогодення.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій свідчить, що питанням комплексного системного підходу до організації охорони і збереження історико-культурної спадщини, ролі державних інституцій та громадських організацій у вирішенні актуальних питань, комплексного захисту культурної спадщини присвячені колективні та індивідуальні праці таких науковців, як В. Горбика, В. Даниленка, Г. Денисенко, Т. Катаргіної, С. Кота, Е. Піскової, Г. Рудого, Л. Федорової та інших дослідників. Проблеми удосконалення механізмів державного управління охороною культурної спадщини розкрили дослідники: В. Дорофієнко, В. Гуляєв, Н. Ковпаненко, Е. Левцицька, Т. Левкун, О. Манаєв, О. Малишева, І. Осипенко, О. Присяжнюк, О. Поважний, Є. Сердюк, Ю. Стріленко, О. Усенко, І. Черніна та ін.

Проте мало дослідженими залишаються питання фінансово-інвестиційної підтримки реалізації державної політики у сфері збереження та охорони історико-культурної спадщини та пам'яток архітектури на рівні регіонів, що є надзвичайно важливим в умовах сталого розвитку.

МЕТА І ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою та завданням дослідження пропонуваної публікації є аналіз фінансово-інвестиційних заходів по забезпеченню сфери охорони історико-культурної спадщини та пам'яток архітектури на регіональному рівні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

На території регіонів розташовані видатні споруди, комплекси історичної забудови, а також етнографічні, і культурні та археологічні об'єкти, що входять до регіональних скарбниць та є вагомими частиною національного культурного надбання. З цієї причини культурне середовище поступово стає визначальним чинником та одним із ключових напрямів державної політики, за яким оцінюється наша країна на європейському та світовому рівні.

Головною метою регіональної політики в сфері охорони історико-культурної спадщини та пам'яток архітектури є створення умов не лише для її організаційно-правового, а й для фінансово-інвестиційного забезпечення в інтересах динамічного соціально-економічного, культурного та духовного розвитку регіонів.

У ст. 90 (п. 5 ч.1) Бюджетного кодексу України, де йдеться про видатки на культуру та мистецтво, що враховуються при розрахунку міжбюджетних транс-

фертів, не передбачено витрати на охорону культурної спадщини, що спричиняє постійне недофінансування цієї галузі [1].

Тому сьогодні органам публічної влади необхідно запровадити методологічні підходи та методи визначення міжбюджетних трансфертів щодо витрат на охорону культурної спадщини між державним і місцевими бюджетами. На практиці при формуванні місцевих бюджетів кошти на охорону культурної спадщини передбачаються за рахунок частини доходів, які залишаються у їх розпорядженні, тобто за залишковим принципом фінансування [5].

Так, у Державному бюджеті України було зазначено, що прогнозний обсяг видатків місцевих бюджетів на культуру і мистецтво, який враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів на 2014 рік, мав складати 8 285,1 млн грн., що перевищував обсяг видатків 2013 року (7 691,7 млн грн.) на 593,4 млн грн. або на 7,7 %. Проте, відповідно до Закону України № 1165-VII "Про внесення змін до Закону України "Про державний бюджет України на 2014 рік", здійснено секвестр держбюджету і цей обсяг видатків було скорочено на "культуру і мистецтво" на 7,2% з 8,3 млрд грн. до 7,7 млрд грн. [6] Зокрема на бюджетну програму Міністерства культури України 1801490 — "Збереження історико-культурної та архітектурної спадщини в заповідниках, здійснення заходів з охорони культурної спадщини, паспортизація, інвентаризація та реставрація пам'яток архітектури і пам'яток культурної спадщини" передбачалось фінансування обсягом майже 249 млн грн., але після секвестру бюджету заплановані видатки склали — 234483,8 млн грн., що на 22 млн грн. менше ніж у 2013 році (табл. 1) [4].

Бюджетні видатки є відображенням спроможності Міністерства культури України любити інтереси культури. Водночас видатки, передбачені Законом України "Про Державний бюджет України на 2014 рік" не забезпечують у повному обсязі потреби галузі.

Відповідно культурні інституції чекає досить непростий рік. Не врегульованість фінансово-економічних проблем галузі, не дає відповідей на багато запитань та передбачає вирішення проблем шляхом затвердження нових фінансових нормативів, і внесення відповідних змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 "Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів" [3] у частині доповнення п. 37 "Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами", при визначенні фінансових нормативів бюджетного забезпечення видатків на утримання, ремонт і реставрацію пам'яток (архітектури і монументального мистецтва та археологічних) через запровадження коригуючи коефіцієнтів, що відображають відмінності між регіонами (адміністративно-територіальними одиницями) (1).

Відповідно формулу пропонується викласти у такій редакції:

$$V_{htgi} = Harcl * Niarcl + Harct * Niarct \quad (1),$$

де V_{htgi} — обсяг видатків бюджету адміністративно-територіальної одиниці, на території якої розташовані пам'ятки, які не належать Національним музеям чи заповідникам, на утримання, ремонт і реставрацію цих пам'яток;

$Niarcl$ — фінансовий норматив бюджетного забезпечення видатків на утримання пам'ятки археології на рівні регіону;

Таблиця 1. Зміни до додатка № 3 до Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік"
"Розподіл видатків Державного бюджету України на 2014 рік", млн грн.

Код програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету	Найменування згідно з відомчою і програмною класифікаціями видатків та кредитування державного бюджету	2013			2014		
		Загальний фонд 2013	Спеціальний фонд 2013	Разом 2013	Загальний фонд 2014	Спеціальний фонд 2014	Разом 2014
1801490	Збереження історико-культурної та архітектурної спадщини в заповідниках, здійснення заходів з охорони культурної спадщини, паспортизація, інвентаризація та реставрація пам'яток архітектури і пам'яток культурної спадщини	199,4	58,4	257,8	173 841,5	60 642,3	234 483,8

Нарст — фінансовий норматив бюджетного забезпечення видатків на утримання, ремонт і реставрацію пам'ятки архітектури чи монументального мистецтва на рівні регіону;

Niarcl — чисельність археологічних пам'яток в адміністративно-територіальній одиниці, які не входять до Національних музеїв чи заповідників;

Niarst — чисельність пам'яток архітектури чи монументального мистецтва в адміністративно-територіальній одиниці, які не входять до Національних музеїв чи заповідників.

Недостатній рівень фінансування робіт спрямованих на утримання, ремонт, реставрацію значної кількості об'єктів культурної спадщини в регіонах України призводить до ризику втрати ними їх естетичного вигляду та цінності. Тому збереження історико-культурної спадщини та пам'яток архітектури регіонів потребує значних капіталовкладень, для надходження яких необхідне проведення відповідної фінансово-економічної політики. Як результат, у регіонах держави розробляються регіональні програми з узгодженими регіональними планами заходів щодо розбудови сфери охорони культурної спадщини. При цьому до основних пріоритетних напрямів регіональної політики з організації фінансово-інвестиційного забезпечення у сфері охорони історико-культурної спадщини та пам'яток архітектури варто віднести [5]:

- забезпечення подальшого реформування прав власності на нерухомі пам'ятки відповідно до чинного законодавства та остаточне правове оформлення цих прав;

- розробку першочергових фінансово-економічних заходів по збереженню найбільш цінних пам'яток регіонів на основі поєднання можливостей бюджетів різних рівнів, внутрішнього фінансово-економічного потенціалу нерухомих пам'яток, приватних коштів власників та користувачів по забезпеченню схоронності, ремонту та реставрації нерухомих пам'яток;

- розробку та реалізацію інвестиційних програм та проектів щодо реабілітації та реставрації ареалів історичних населених місць регіонів та окремих пам'яток.

Проаналізуємо кожен із цих напрямів більш детально. Першим напрямом реалізації фінансово-економічної політики передбачається організація більш ефективного використання приватних коштів власників пам'яток. Законом України "Про

охорону культурної спадщини" передбачається, що власники та користувачі нерухомих пам'яток несуть повну фінансову відповідальність щодо забезпечення належного технічного стану пам'яток, проведення відповідних ремонтно-реставраційних робіт, належного їх використання. Законом передбачені відповідні обмеження прав володіння та користування пам'ятками. Враховуючи вимоги закону, ці обмеження потребують оформлення відповідними нормативно-правовими актами, до яких віднесені охоронні договори. Крім того, відчуження будь-якої пам'ятки буде здійснюватися лише при наявності відповідного дозволу органів охорони культурної спадщини.

Для упорядкування адміністративно-правових процедур на відчуження пам'яток необхідно:

- за короткий термін провести повну історико-культурну інвентаризацію пам'яток;

- передати до центрального органу охорони пам'яток на затвердження проект Державного реєстру нерухомих пам'яток по регіонах;

- забезпечити передачу матеріалів Державного реєстру до установ технічної інвентаризації нерухомості та органів юстиції регіонів;

- відпрацювати механізм взаємовідносин та адміністративні процедури між органами охорони культурної спадщини, установами технічної інвентаризації та органами юстиції (нотаріати).

Другим напрямом фінансово-економічної політики є розробка інвестиційних програм, до яких, насамперед, відносяться:

- програми ефективного використання земельних ресурсів у забудові історичних центрів міст на основі реконструкції та регенерації історичних кварталів;

- програми модернізації та реконструкції в історичних ареалах населених місць системи торгівельно-обслуговування, бізнесу та відпочинку;

- програми розвитку в регіоні історичного туризму та ін.

Розробка зазначених програм має реальні передумови, які визначаються стихійним розвитком інвестиційних процесів саме в зазначених сферах.

Третім напрямом фінансово-інвестиційної діяльності є залучення бюджетних та спеціальних коштів на здійснення першочергових протипавільних та ремонтно-реставраційних робіт на пам'ятках, які мають велику історичну та художню цінність і використовуються у соціально-культурній сфері. До таких об'єктів належать пам'ятки національного значення,

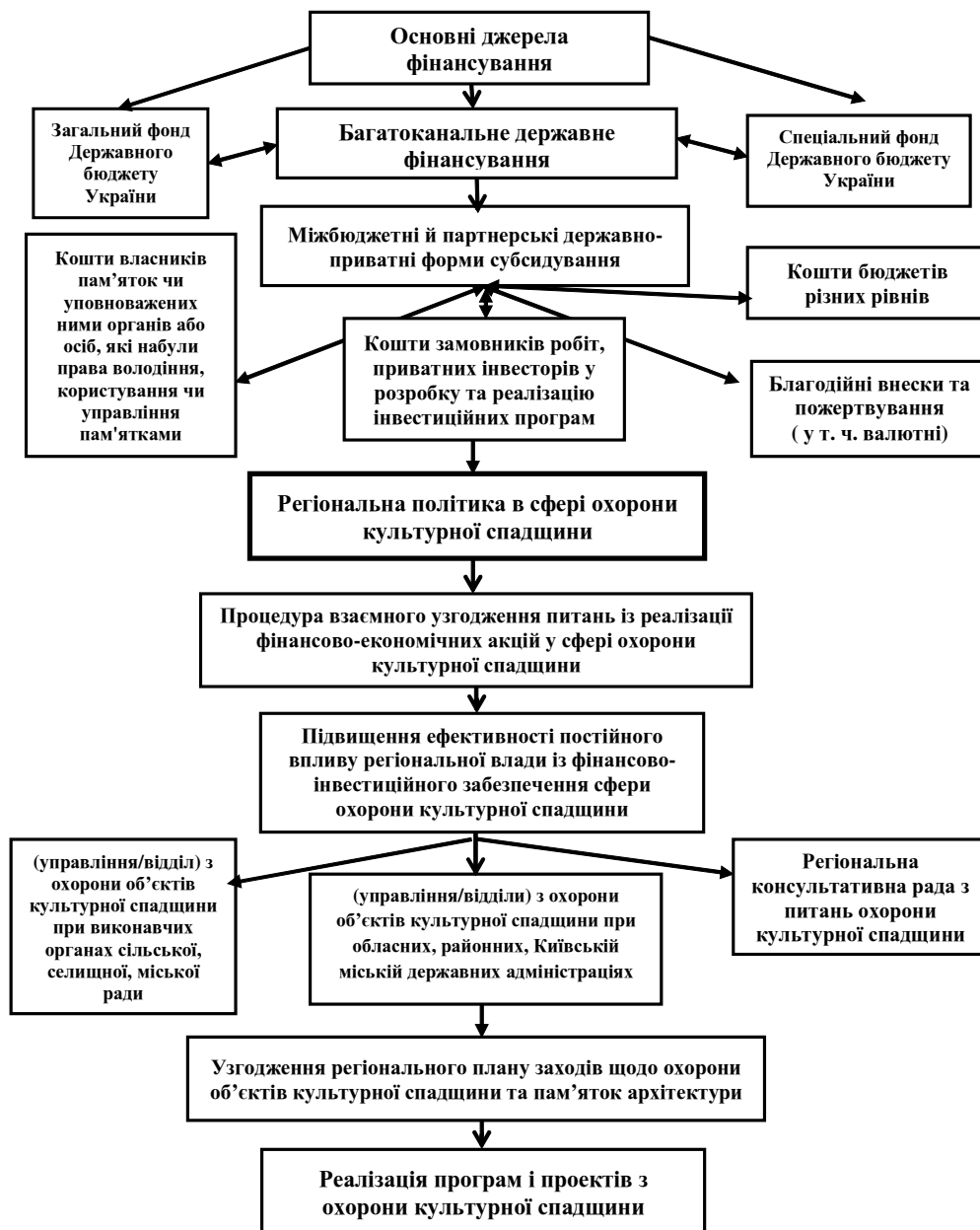


Рис. 1. Схема фінансово-інвестиційного забезпечення сфери охорони культурної спадщини на рівні регіону

в яких розташовані театральні, музейні установи, навчальні та просвітні заклади.

Для здійснення цього напряму необхідно:

— забезпечити включення до програм соціально-економічного розвитку регіонів та історичних населених місць відповідних планів бюджетного фінансування ремонтно-реставраційних робіт на збалансованій основі;

— утворення при бюджетах спеціального фонду охорони культурної спадщини, в якому зосереджуватимуться спеціальні кошти на фінансування охорони культурної спадщини згідно із Законом України "Про охорону культурної спадщини".

Головними особливостями даного процесу є те, що бюджети різних рівнів повинні нести спільні фінансові навантаження по конкретних об'єктах, які є історичними та культурними здобутками країни, регіону, міста на основі поєднання можливостей цих бюджетів, внутрішнього фінансово-економічного потенціалу нерухомих пам'яток, приватних коштів власників та користувачів по забезпеченню схоронності,

ремонту та реставрації нерухомих пам'яток. Для повноцінного вирішення цих питань необхідна координація роботи органів виконавчої влади на регіональному й субрегіональному рівнях та на рівні органів місцевого самоврядування.

Джерелами наповнення фонду охорони культурної спадщини є:

— цільові видатки з місцевих бюджетів на заходи з охорони культурної спадщини, які відповідно до рішення обласних, районних, сільських, селищних та міських рад спрямовані на реалізацію регіональних та місцевих програм охорони історико-культурної спадщини та пам'яток архітектури;

— кошти, одержані від оплати за розміщення реклами на об'єктах, що перебувають у комунальній власності — на пам'ятках місцевого значення, в межах зон охорони таких пам'яток, а також від плати за використання місцевої символіки (герба міста або іншого населеного пункту України, назви чи зображення архітектурних, історичних пам'яток) у населених пунктах регіонів;

— 50% коштів, одержаних внаслідок застосування фінансових стягнень за порушення юридичними особами законодавства про охорону культурної спадщини відповідно до статей 44, 45 Закону України "Про охорону культурної спадщини";

— кошти, одержані внаслідок відшкодування шкоди, завданої пам'яткам згідно з с. 47. Закону України "Про охорону культурної спадщини";

— кошти, одержані від туристичного збору згідно із Податковим кодексом України;

— кошти благодійних внесків та пожертвувань, у тому числі валютні, на охорону культурної спадщини та інші джерела, не заборонені чинним законодавством.

Спеціальні кошти фонду охорони культурної спадщини використовуються виключно на заходи, передбачені відповідними статтями Закону України "Про охорону культурної спадщини". Принциповим питанням, з урахуванням різних джерел фінансування заходів по охороні культурної спадщини та різних інтересів власників пам'яток, є питання узгодження та збалансованості фінансово-інвестиційних заходів. Для забезпечення такої узгодженості необхідно розробити відповідні процедури узгодження за участю органів публічної влади, їх відповідних структурних підрозділів (управлінь/відділів) та регіональної консультативної ради з питань охорони об'єктів культурної спадщини.

Представлена на (рис. 1.) схема фінансово-інвестиційного забезпечення сфери охорони культурної спадщини на рівні регіону репрезентує систему взаємодій органів публічної влади різних рівнів, суб'єктів підприємницької діяльності у процесі господарської діяльності з питань пошуку фінансових джерел, формування коштів для фінансування сфери охорони культурної спадщини, перерозподілу доходів бюджетів усіх рівнів з метою збереження історико-культурного надбання країни.

Отже, успішність державних заходів із підтримки галузі культури в регіонах України залежить від інструментарію для їх самостійного розвитку та можливості створювати новий власний образ, привабливість, конкурентоздатність, але це може відбутися лише за умови самостійного формування місцевих бюджетів розвитку, використання потенціалу приватного спонсорства і меценатства та інших можливості залучення інвестицій для творення привабливості територій. Проведений аналіз надходжень та витрат на охорону культурної спадщини засвідчив обмежений рівень її фінансування, що ставить під загрозу виконання регіональних програм із паспортизації та збереження об'єктів історико-культурної спадщини та пам'яток архітектури.

Вирішення даної проблеми потребує мобілізації додаткових коштів, до яких належать власні кошти суб'єктів підприємницької діяльності (прибуток, амортизаційні відрахування тощо), кредитні та інвестиційні ресурси, а також інші джерела фінансування (благодійні, спонсорські внески).

При цьому необхідно внести пропозиції щодо змін та доповнень до законодавчого забезпечення національних та регіональних програм із збереження культурної спадщини, які полягають у перерозподілі частини видатків на фінансування заходів із охорони пам'яток. Відповідно наступним етапом у цій сфері має бути аналіз динаміки надходжень коштів на охорону культурної спадщини.

Тому дослідження питань узгодження та збалансованості фінансово-інвестиційних заходів по забезпеченню сфери охорони історико-культурної спадщини та пам'яток архітектури на рівні регіону потребує подальшої систематизації, уточнення, вироблення методик із забезпечення планування бюджетних надходжень загального та спеціального фондів, які відкривають шлях до оптимального перерозподілу

податкових надходжень від використання кредитних та інвестиційних ресурсів на фінансування заходів у відповідній сфері.

Література:

1. Бюджетний Кодекс України: Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

2. Горбик В.О., Денисенко Г.Г. "Звід пам'яток історії та культури України" у дослідженні і охороні культурної спадщини: досвід, проблеми, перспективи / В.О. Горбик, Г.Г. Денисенко. — Інститут історії України НАН України, 2012. — 192 с.

3. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів Постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1149-2010-%D0%BF>

4. Зміни до додатка № 3 до Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік" "Розподіл видатків Державного бюджету України на 2014 рік" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1165-18>

5. Пороник І. Регіональна політика в сфері охорони культурної спадщини на прикладі Одеської області / І. Пороник [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.logincee.org/file/1489/library?

6. Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік": Закон України від 27.03.2014 № 165-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1165-18>

7. Чупрій Л.. Стан та проблеми музейної справи в Україні / Л. Чупрій [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://getmanps.at.ua/publ/stan_ta_problemi_muzejnoji_spravi_v_ukrajini/1-1-0-52

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "The Biudzhetniy Kodeks Ukrainy", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (Accessed 05 March 2014).

2. Horbyk, V.O. Denysenko, H.H. (2012), Zvid pam'iatok istorii ta kul'tury Ukrainy" u doslidzhenni i okhoroni kul'turnoi spadschyny: dosvid, problemy, perspektyvy [Digest of the history and culture of Ukraine in the study and protection of cultural heritage: experience, problems and prospects], Instytut istorii Ukrainy NAN Ukrainy, p. 192.

3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2010), "Resolution "Certain issues of distribution of intergovernmental transfers", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1149-2010-%D0%BF> (Accessed 05 March 2014).

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), "Amendments to Annex № 3 Ukraine "The Law on the State Budget of Ukraine for 2014" Distribution of State Budget of Ukraine for 2014?", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1165-18> (Accessed 05 March 2014).

5. Poronyk I. "Regional policy in the sphere of cultural heritage as an example the Odessa region?", [Online], available at: www.logincee.org/file/1489/library? (Accessed 05 March 2014).

6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine "On Amending the Law of Ukraine "On State Budget of Ukraine for 2014", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1165-18> (Accessed 05 March 2014).

7. Chupriy L. "Status and Problems of museums in Ukraine?", [Online], available at: http://getmanps.at.ua/publ/stan_ta_problemi_muzejnoji_spravi_v_ukrajini/1-1-0-52
Стаття надійшла до редакції 31.05.2014 р.