

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ, МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНСТВО УКРАЇНИ
З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ
МАГІСТРАТУРА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ФДУ**

Кафедра державного і муніципального управління

БАБІЙ НАТАЛІЯ БОГДАНІВНА

Дипломна робота

**УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ І ЗБЕРЕЖЕННЯМ КУЛЬТУРНОЇ
СПАДЩИНИ МІСТА НА ЗАСАДАХ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ**

Спеціальність 8.15010002 – Державна служба

Слухач спеціалізації
«Територіальне управління та
міське самоврядування»
Бабій Н.Б.

Підпис

Науковий керівник
д. е. н., професор Мельник А.Ф.

Підпис

Дипломну роботу допущено до захисту
«_____» _____ 2014р.
Зав. кафедри, д. е. н., професор
Мельник А.Ф.

Прізвище, ініціали _____ Підпис _____
«_____» _____ 2014р.
Декан ФДУ, к. е. н., доцент
Іващук О.Т.

Прізвище, ініціали _____ Підпис _____

ТЕРНОПІЛЬ – 2014

РОЗДІЛ I

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ І ЗБЕРЕЖЕННЯМ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ МІСТА

1.1 Культурна спадщина міста як його підсистема

Для міст України завдання збереження культурної спадщини стоїть особливо гостро. Географічне розташування на межі «двох світів», двох цивілізацій перетворило їх на арену спустошливих війн, і у їхньому полум'ї в першу чергу гинули культурні скарби міст. Багатовікова бездержавність провокувала повстання й революції, які поглинали енергію народу, спрямовуючи її у руйнівне русло. Внаслідок цього цілі століття української історії, майже неможливо досліджувати за вцілілими історичними пам'ятками. Лише поодинокі міста можуть похвалитися збереженістю середньовічної міської забудови. Збереженню пам'яток не сприяла і політика радянської влади, яка, оголосивши релігію «опіумом для народу», вела лінію на мало не тотальне зруйнування культових споруд, які стали промовистими символами історичного безпам'ятства й освяченого владою варварства.

Сьогодні кожне історичне місто проявляється як складний, багатофункціональний соціальний організм, в якому переплітається старе і нове, природне і рукотворне. Завдання модернізації тут часто входить у конфлікт з необхідністю збереження й охорони старовини. Щоб осучаснити історичні міста та не порушити зв'язок століть, потрібно не лише враховувати увесь комплекс естетичних вимог, але й перебувати у всеозброєнні історичного знання.

Лише недавно установи культури у світі усвідомили потребу донести її до найширшої аудиторії, та те, наскільки важливий захист культурної спадщини для якості повсякденного життя людей. Найчастіше наше сприйняття культури настільки безпосереднє, що ми приймаємо культурну спадщину як належне, не

віддаючи собі звіту у тому, наскільки вона крихко піддається різноманітних загрозам, як від природи так і від людей. До їх числа входять: безконтрольна комерційна діяльність, нестача коштів, необхідних для збереження та підтримки пам'яток культури, і навіть - байдужість, коли збереження культурної спадщини сприймається як другорядне завдання.

Громадський стан сучасної України можна охарактеризувати як перехідний. Формується громадянське суспільство, якому характерний плюралізм у духовному житті, створення політичної і правової систем, які відповідатимуть світовим демократичним стандартам. Це суспільство вимагає вищого рівня освіти, політичної та економічної культури людей, здатності самостійно орієнтуватися у різних ідейних і духовних традиціях й течіях та відповідного рівня освоєння культури.

Український народ протягом віків створив численні культурні цінності, збереження й використання яких є необхідною умовою нових духовних досягнень та формування глибоких патріотичних почуттів сучасного покоління українців. В умовах розбудови незалежної Української держави процес національного та культурного відродження неможливий без вивчення, збереження та популяризації історико-культурних цінностей, актуалізації багатовікових надбань нації. Тому охорона пам'яток історії та культури є пріоритетно-стратегічною лінією українського державотворення. Стаття 66 Конституції України покладає на суспільство обов'язок не заподіювати шкоди культурній спадщині¹.

Процес освоєння спадщини має свої особливості. Сучасна тенденція переосмислення ролі й значення культурної спадщини полягає у намаганні як зберегти їх у первозданному вигляді так і активно включити в канву сучасного життя. Процес історії культури народу виступає не лише як процес збереження минулого й накопичення культурних цінностей, а й як процес відкриття нового в старому.

Культурна спадщина несе на собі функцію сучасного явища культури.

¹ Конституція України (Із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222 – IV. Станом на 1 січня 2006 року). – К.: Міністерство юстиції України, 2006. – С. 33.

Відомо, що головними осередками цивілізації впродовж тисячоліть виступали міста. А отже, історія містобудування, способів самоорганізації міських громад, становлення особливостей міської культури є одними з найцікавіших аспектів історичних знань. Упродовж віків міста відігравали роль політичних, адміністративних, культурних, релігійних центрів країн і регіонів. Саме у містах концентрувалися унікальні історико-культурні цінності, які нині є ланцюгом, що з'єднує минуле, сучасне і майбутнє. Зазначене дає можливість зрозуміти, що кожне місто - це водночас мікро модель Всесвіту і макросвіт окремої людини, окультурене соціальне середовище, матеріальний вияв життєдіяльності певної суспільної системи.

Система понять, яка дає можливість визначити місто як функціональну і пізнавальну систему, а також охарактеризувати структурні особливості його підсистем (території, населення, господарства, культури тощо) фокусується навколо ключового поняття «місто». Отже, одним з першочергових завдань для неї є осмислення засобами науки містобудівної практики, дослідження ритмів міського життя та його етнічної картини на різних етапах, висвітлення політичних і національно-культурних процесів, що відбувалися в містах упродовж століть.

У кожному історичному місті є пам'ятки, які створювались із суто утилітарними цілями, але з плином часу стали свідками світовідчуття поколінь, втіленими у камені символами певної доби в історії народів. Кращі з них є частиною архітектурного літопису людства. Саме тому ніякі модернізаційні завдання, навіть продиктовані турботою про комфорт нинішніх жителів міста, не можуть мати пріоритет перед завданнями збереження для майбутніх поколінь архітектурного образу минулих епох.

Проте, загалом місто - це не лише вписані в природний ландшафт споруди різного призначення, а й центри культурного притягання, своєрідні форми співжиття людей. Міське історико-культурне середовище - це уособлення національного духу, вияв історичної пам'яті народу.

Місто вводилося в контекст історичного пам'яткознавства як спадщина, за збереження якої кожне покоління несе свою частку відповідальності перед майбутнім.

Сутність історико-культурної спадщини міст трактується в цілому ряді міжнародних угод, прийнятих з ініціативи Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО). Серед них, насамперед, слід назвати Конвенцію про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини (1972), в якій чітко визначаються об'єкти, що охоплюються поняттям «культурна спадщина».

Культурна спадщина міста як його підсистема поділяється за значенням, типами та видами як показано на рис. 1.1, 2.1, 3.1. До культурної спадщини належать пам'ятки (твори архітектури, монументальної скульптури та живопису, елементи або структури, що мають значну універсальну цінність з погляду історії, мистецтва, науки); ансамблі (групи самостійних чи об'єднаних будівель, архітектура, спільність або зв'язок з пейзажем яких становить значну універсальну цінність), визначні місця (творіння людини чи спільні творіння людини і природи, а також зони, що включають археологічно визначні місця й становлять велику універсальну цінність з точки зору історії, естетики, етнографії або антропології)² (додаток А).

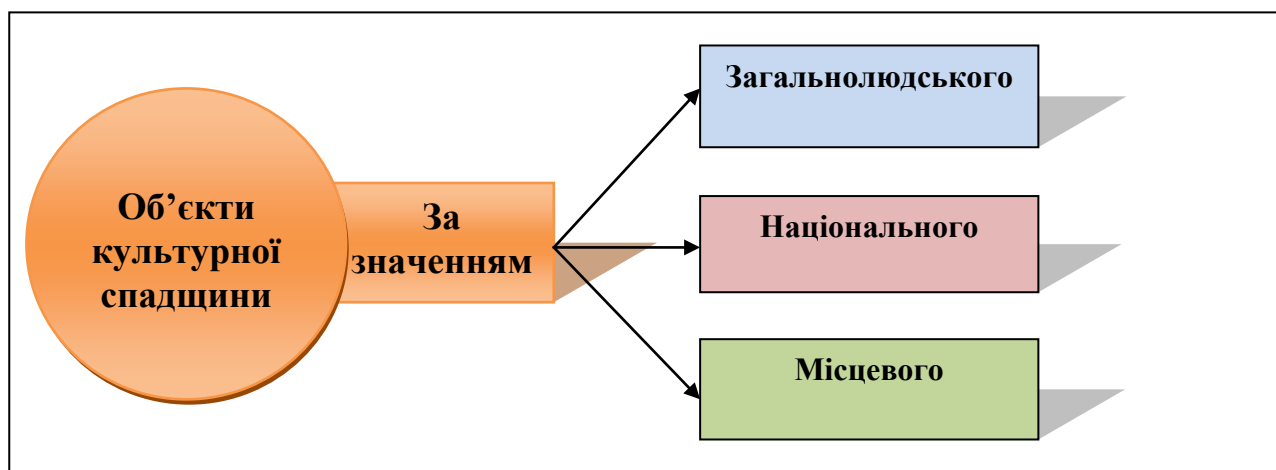
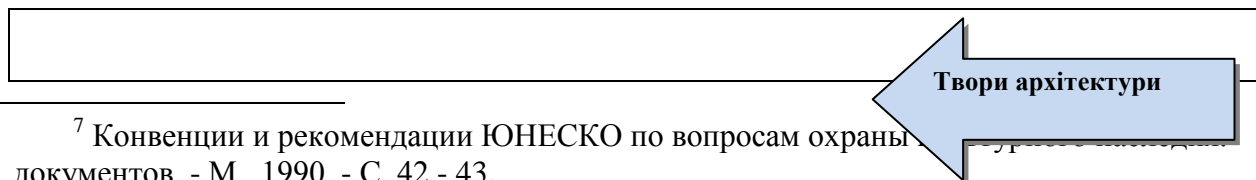


Рис. 1.1 – Класифікація об'єктів культурної спадщини за значенням



² Конвенции и рекомендации ЮНЕСКО по вопросам охраны
Сб. документов. - М., 1990. - С. 42 - 43.

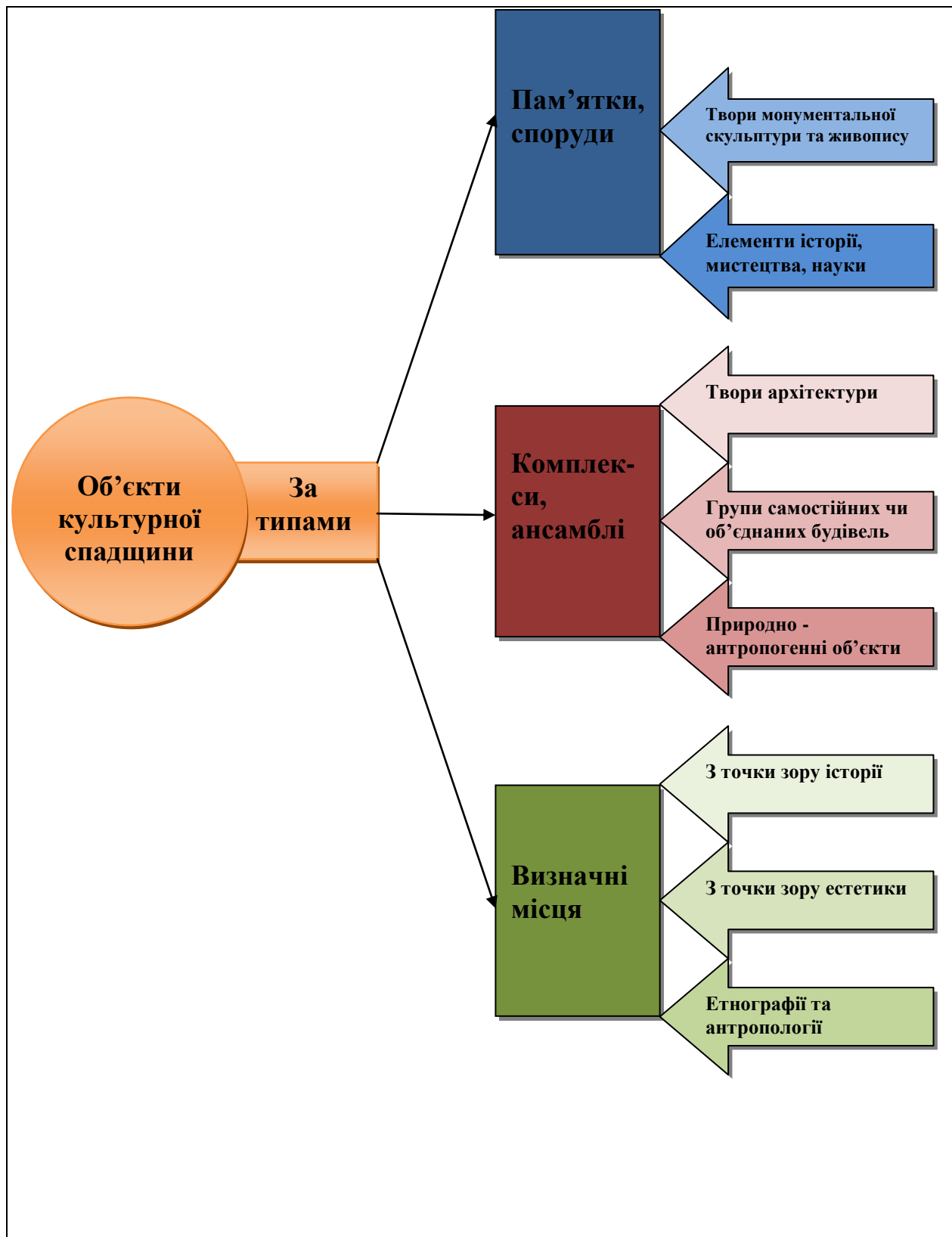


Рис. 2.1 – Класифікація об'єктів культурної спадщини за типами

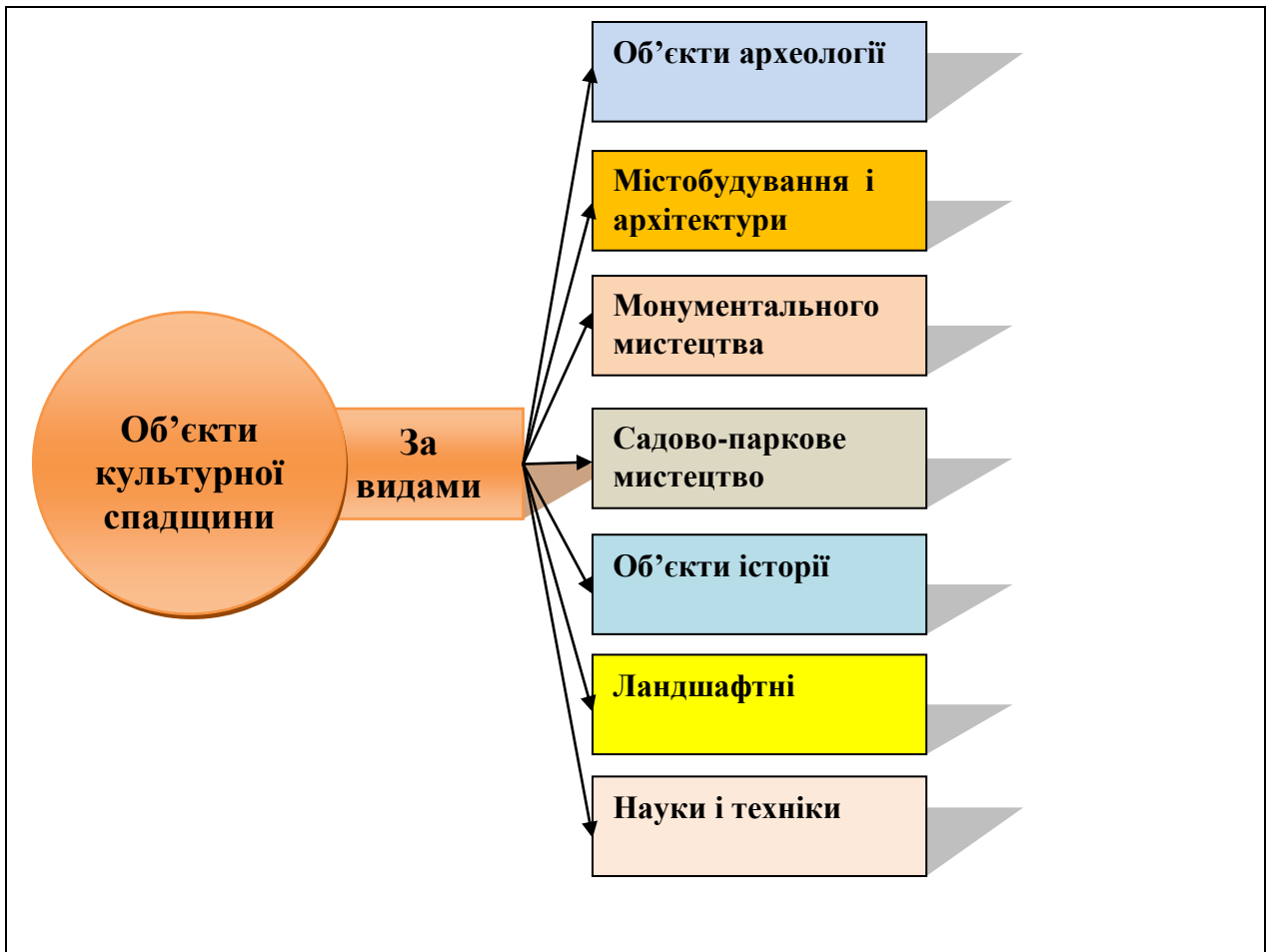


Рис. 3.1 – Класифікація об'єктів культурної спадщини за видами

Розглядаючи культурні цінності із позиції філософії можна говорити, що цінності культурної спадщини являються величиною, яка є похідною від співвідношення світу та професійності людини. Коло предметів, які стосуються культурних цінностей, широке і різноманітне. Вони різняться за своєю природою походженням, формою втілення, за значенням, тощо.

З соціально-правового погляду слід звернути увагу на розподіл предметів історичної спадщини на: духовні та матеріальні; рухомі й нерухомі; за значенням - на цінності загальнолюдського, національного та місцевого значення; формою власності - на цінності, що перебувають у національній, муніципальній і приватній власності; за призначенням - на цінності, одержувані у зв'язку із своїми якісними характеристиками та мають бути використані переважно у науково-дослідних, соціальних, культурно-просвітніх і виховних цілях, цінності культурної спадщини, головна мета організації використання

яких є забезпечення їх оптимальної схоронності з одного боку, і доступності для екскурсійних оглядів і туристів з іншого.

Спираючись на аналіз літератури та правових актів, зокрема міжнародно-правових, що стосуються збереження культурної спадщини, класифікувати культурні цінності можна за низкою критеріїв, а саме, філософським, правовим, науковим. Відповідно, можна виокремити:

1) цінності культурної спадщини у філософському аспекті є конкретно виражені, найкращі творчі результати громадської праці певної історичної епохи, визнані національним чи загальним орієнтиром людської діяльності уже багато поколінь;

2) цінності культурної спадщини в правовому аспекті - це унікальні предмети матеріального світу, які є результатом людської діяльності минулих поколінь, мають загальнонаціональне чи загальнолюдське культурне значення та характеризуються такими ознаками: обумовленість людською діяльністю; унікальність; особлива значущість для суспільства; вік;

3) цінності культурної спадщини класифікуються на наукові цінності й цінності мистецтва тобто, на історичні, археологічні, палеонтологічні, філателістські, нумізматичні тощо (наукові цінності); художні, музичні, кінематографічні, цінності архітектури та скульптури тощо (цінності мистецтва).

Важливе значення має вивчення та збереження археологічних пам'яток - городищ, курганів, залишок стародавніх поселень, культових місць тощо. Об'єктами культурної спадщини є будинки, споруди, окремі поховання, визначні місця пов'язані з важливими історичними подіями тощо. Важливе місце в управлінні культурної спадщини мають об'єкти архітектури та містобудування - архітектурні споруди та пов'язані з ними твори монументального, образотворчого, декоративного мистецтва, які характеризують певну епоху, культуру, традиції. Особливе місце в підсистемі культурної спадщини мають об'єкти садово-паркового мистецтва, ландшафтно-природні території, які мають історико-культурну цінність, об'єкти науки і

техніки - унікальні науково-виробничі, промислові, інженерні, транспортні об'єкти, що визначають рівень розвитку науки і техніки певної епохи.

Надання об'єктам статусу пам'яток регламентує затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 року «Порядок визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України»³.

Отже, до об'єктів культурної спадщини відносять визначне місце, споруду, комплекс, їхні частини, водні об'єкти, інші природні, природно-антропогенні об'єкти, що донесли до нашого часу цінність з археологічного, естетичного, історичного, архітектурного, мистецького, культурного погляду і зберегли свою автентичність.

Як підсистема міста культурна спадщина знаходиться в полі цілеспрямованих дій – охорони і захисту. В напрямку охорони культурної спадщини здійснюються організаційно-правові, матеріально-технічні, інформаційні та інші заходи з виявлення, наукового вивчення, класифікації таких об'єктів; запобігання їх руйнування, забезпечення, збереження, консервації, використання, пристосування та музеєфікації.

Системні складові управлінської інфраструктури міста показано на рис. 4.1. Вони являють собою укрупненні центри управлінської інфраструктури міста, діяльність в яких спрямована на управління процесами охороною і збереженням культурної спадщини.

Зв'язки між системними центрами управлінської інфраструктури формуються з використанням сукупності елементів організаційного проектування сучасних моделей існуючих організаційних структур: лінійно-функціональної, програмно-цільової.

³ Порядок визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України.// Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. N 1760//Редакція від 23.12.2011р.

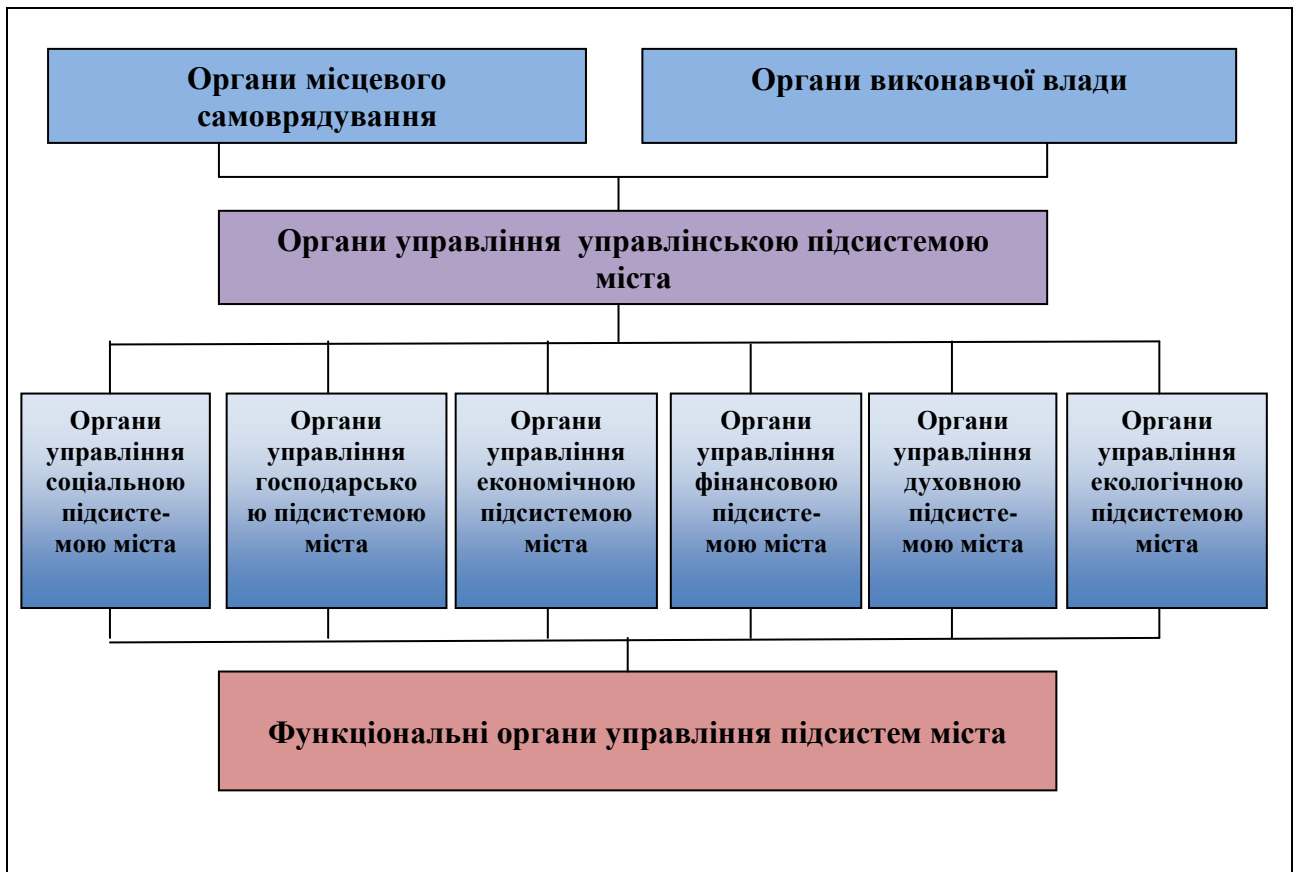


Рис. 4.1 - Системні складові управлінської інфраструктури міста як його підсистема

У лінійно-функціональній моделі організаційної структури органів управління використовується сполучення лінійних і функціональних зв'язків у системі управління. Вона забезпечує поділ праці, при якому лінійні органи управління мають право приймати рішення і видавати розпорядження, а функціональні – планують, інформують, координують і консультують.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальними громадами створюються міські ради як підсистеми міста в завдання та функціональні обов'язки яких входять, зокрема, питання управління охороною і збереженням культурної спадщини міста на засадах системного підходу (табл. 2.1).

Організаційна структура Тернопільської міської ради



Визначаючи культурну спадщину як підсистему міста, необхідно звернути увагу на поняття «історичне місто».

Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. № 1761 затверджено перелік пам'яток історії, монументального мистецтва та археології національного значення, які заносяться до Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Чимало із зазначених в ньому об'єктів є водночас і пам'ятками архітектури та містобудування, але розрізнення за видами ускладнює комплексну охорону об'єктів в системі історичних міст і поселень. Тому серед важливих урядових пам'яткоохоронних постанов слід назвати постанову Кабінету Міністрів України від 26 липня 2002 р. № 878 «Про затвердження Списку історичних населених місць України (міста і селища міського типу)», яка чітко визначає міста, що належать до даної категорії.

В цивілізованому світі проблема історичних міст перебуває у центрі державної та громадської уваги. Київ був у числі перших, хто підтримав на початку 70-х рр. ініціативу Кіото про створення Асоціації історичних міст. Нині

Всесвітня ліга історичних міст (WLHC) є впливовою міжнародною організацією, яка опікується насамперед завданнями охорони міської історико-культурної спадщини. Ці ж проблеми перебувають у полі постійної уваги Асоціації європейських міст (Eurocities), Міжнародного союзу місцевих влад (IULA), Організації об'єднаних міст (UTO) тощо ⁴.

Упродовж 60-80-х рр. під егідою ЮНЕСКО було здійснено низку заходів, які були спрямовані на приведення до відповідних норм та збереження міст, що історично склалися. Проте саме поняття «історичне місто» вперше було зафіксоване як пам'яткоохоронна категорія лише в 1987 році у спеціальній «Міжнародній хартії про охорону історичних міст». Міжнародна рада з питань пам'яток та історичних місць (ІКОМОС) бачила її призначення у збереженні гармонії індивідуального і суспільного життя, охороні тієї частини міської культурної спадщини, що є пам'яттю людства. Спонукали до цього загрози її зруйнування, пошкодження і навіть знищення під впливом урбанізації, небезпеки втрат культурного, соціального і навіть економічного характеру, що випливають з недбальства і некомпетентності.

«Образ міста» - ще одне змістовне поняття, яке у Хартії визначається як найважливіший об'єкт охорони. Мова йде про історичний характер та сукупність матеріальних і духовних складових, які виражають цей образ, а саме:

- а) форма міста, яка визначається мережею вулиць і розплануванням на ділянки;
- б) зв'язок між міськими просторами: забудованими, вільними й озелененими;
- в) форма та вигляд (внутрішній і зовнішній), обумовлені своєю структурою, об'ємом, стилем, масштабом, матеріалом, кольором і декором;
- г) зв'язки міста з навколишнім середовищем, природним і рукотварним;
- д) різноманітні призначення міста, які набуті ним у ході історичного розвитку.

Поняття «історичний населений пункт», «історичне населене місце» з'явилося впродовж останніх років і в нашому законодавстві. У законі «Про

⁴ Яловий В. Поріднені міста Києва: досвід і перспективи регіональної дипломатії // Всесвіт. - 2002. - N 5-6. - С 137 – 141).

охорону культурної спадщини» (2000 р.) введено терміни «історичне населене місце» та «історичний ареал населеного місця» з відповідними визначеннями. Ознакою історичного населеного місця визнається збереженість у ньому повністю або частково історичного ареалу, а також занесення його до Списку історичних населених місць України. Історичний ареал населеного місця характеризується як його частина, що зберегла старовинний вигляд, розпланування та форму забудови, типові для певних культур або періодів розвитку, а також традиційний характер середовища - історично успадкований вигляд й об'ємно-просторовий устрій історичного населеного місця. Термін «історичний населений пункт» знаходимо й у новій редакції Закону України «Про основи містобудування» (8 лютого 2001 р.). У ньому йдеться про містобудівну діяльність, яка включає «реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини»⁵.

На думку П.Тронька, під поняття «історичне місто» мають підпадати ті населені пункти незалежно від їх нинішнього статусу, які акумулюють успадковані від минулого неперехідні соціокультурні цінності, вирізняються автентичністю й оригінальною планувальною структурою, мають власний неповторний образ, що накладає відбиток на всі аспекти їхньої життєдіяльності. Найбільш загальні критерії віднесення населених пунктів до категорії «історичних міст» мають враховувати його вік, наявність визначних історико-культурних пам'яток, його роль як політичного і духовного центру для прилеглої території на певному історичному етапі⁶.

Як зазначає Л. Прибега, кожна історична епоха виробила свою архітектурно-пластичну мову, стильову систему, яка визначає характер архітектурного твору, закономірності його форми. Архітектура чітко реагує на перебіг соціальних, економічних, культурних процесів, час від часу відбувається девальвація визначених раніше архітектурно-стильових прийомів

⁵ Закону України «Про основи містобудування» (8 лютого 2001 р.). Р.1, ст. 2; 5.

⁶ Тронько П.Т. До питання про статус історичного міста // Історія України. Маловідомі імена, події, факти (Збірник статей). - К., 1996. - С 10.

та засобів художньої виразності. Відповідно виникала потреба трансформації просторової структури нових об'єктів, модернізації їх архітектурно-пластичного рішення, конструктивного зміцнення, а то й використання не за первісним призначенням. Неодноразові перебудови з відступом від первісного задуму в термінах історико-архітектурної науки оцінюються як спотворений твір⁷.

Методологічні принципи і критерії віднесення тих чи інших населених пунктів до категорії «історичних міст», «історичних сіл» в Україні відпрацьовувалися в ході роботи по створенню багатотомної «Історії міст і сіл Української РСР». У наступні роки, в процесі переосмислення історичної спадщини нашого народу, ці критерії неодноразово уточнювалися. Нині до категорії історичних прийнято відносити всі міста, історія яких налічує понад 300 років, а також всі обласні центри України як такі, що несуть у собі великий культурний потенціал. Зберігається і принцип індивідуального підходу до визначення статусу історичного міста.

Унормування понять «історичне населене місце», «історичний населений пункт», «історичне місто», безперечно, має велике як теоретичне, так і прикладне значення. Робота містобудівників, пам'яткоохоронців, індустрії туризму дістала основу, яка дає змогу узгоджувати різноспрямовані інтереси, забезпечувати гармонію у співіснуванні старого з новим. Адже кожне історико-культурне середовище не існує саме по собі, воно є частиною динамічної системи, яка забезпечує життєдіяльність людей сьогодні.

Об'єкти культурної спадщини, що стали свідками багатовікової історії українського народу, хранителями його духовної й матеріальної культури та традицій, відіграють важливу соціальну роль. Їхній вплив суттєво позначається на соціально-духовній атмосфері сучасного суспільства. Вони є основою історичного й наукового пізнання минувшини, всебічного осмислення життя народу та його історичного минулого, сприяють вихованню моральних, естетичних і патріотичних почуттів громадян, становленню їхньої національної

⁷ Прибега Л.В. До питання морфологічного аналізу пам'яток архітектури // Праці Центру пам'яткознавства. - Вип. 3. - К., 2001. - С. 35.

самосвідомості, загалом слугують розвиткові науки, культури, освіти, мистецтва.

Таким чином, культурна спадщина є невідомною частиною такої складної системи, як місто. Поряд з такими підсистемами як економічна, соціальна, духовна, фінансова, екологічна культурна спадщина, як підсистема, несе певне функціональне навантаження у розвитку міста – створює середовища життєдіяльності людини, формує певний бренд міста, виконує соціальну та духовну функції, мотивує приток інвестицій і туристів, забезпечує збереження історичної пам'яті, створює передумови для економічного розвитку.

1.2. Об'єктивна необхідність і сутнісні характеристики управління охороною і збереженням культурної спадщини

Щоб скористатися потенціалом, яким є культурна спадщина, необхідно насамперед забезпечити належне збереження та утримання історичних пам'яток. Тож охорона об'єктів культурної спадщини має бути одним з пріоритетних напрямів управління містом. Опіка національними святинами є проявом великої пошани і пам'яті до наших предків та їхніх звершень у творенні матеріальних і духовних цінностей і водночас свідченням про вболівання і високу відповідальність за майбутнє суспільства та його культури.

В історичному аспекті охорона пам'яток культурної спадщини починалася зі збереження окремих, найбільш цінуваних у суспільстві пам'яток. З прискоренням руйнації та знищення культурних об'єктів внаслідок економічних, політичних та соціальних факторів, гостро постала потреба у створенні системних програм, які розраховані на тривалий час і потребують значних коштів та участі кваліфікованих фахівців. У відповідності до масштабів, напрямів і засобів функціонування програми захисту історико-культурної спадщини поділяються на глобальні, загальнодержавні, місцеві та

приватні, які в значній мірі залежать від економічних і соціальних пріоритетів. До збереження пам'яток культурної спадщини залучаються різнопрофільні відомства й організації, бо ця справа має міждисциплінарний характер, вимагає комплексного підходу.

Охорона та збереження культурної спадщини є об'єктом управління на різних рівнях – зокрема, на міжнародному рівні вона являється важливим фактором розвитку світової цивілізації, що враховує всебічний вплив загальнолюдських цінностей на процеси, які відбуваються у сфері економіки, політики, культури. Аналізуються міжнародні конвенції, рекомендації щодо визначення концептуальних засад розвитку системи охорони пам'яток. Як згадувалося раніше, найважливіша з них – «Конвенція про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини» (1972 р.) вперше диференціювала поодинокі та комплексні пам'ятки і дала розгорнуту трактовку поняття «культурної спадщини», до якої віднесені нерухомі об'єкти, які мають універсальну цінність з точки зору історії, мистецтва, естетики, етнології та антропології. Додатково до цієї Конвенції складений Список всесвітньої культурної та природної спадщини. В 1990 р. у нього ввійшли реліквії Української культури - Софійський собор та Києво-Печерська лавра у Києві, у 1999 р. - центр м. Львова.

Другий рівень національний. Конвенцією передбачено використання співпраці і міжнародної допомоги. Саме тому при ЮНЕСКО було створено Міжнародний комітет з охорони всесвітньої культурної та природної спадщини (Комітет всесвітньої спадщини) обов'язками якого являються складання списку найвизначніших пам'яток світової культури, а також Списку всесвітньої спадщини, що перебуває під загрозою. Пропозиції щодо включення об'єктів до Списку всесвітньої культурної та природної спадщини подаються державами-сторонами Конвенції. Комітетом всесвітньої спадщини визначено механізм та критерії відбору таких пам'яток, куди можуть бути запропоновані як окремі пам'ятки, так і ансамблі чи комплекси або визначні місця, що становлять виняткову історико-культурну цінність - засвідчують визначний творчий здобуток людської діяльності, є унікальним свідченням історичного минулого,

високомистецькими творами і значним чином вплинули на подальший розвиток культури і мистецтва. Надзвичайно важливими умовами внесення до Списку є критерій автентичності пам'яток та зобов'язання і спроможність відповідної країни забезпечити на державному рівні належну схоронність об'єкта.

Комітет всесвітньої спадщини тісно співпрацює з іншими міжнародними пам'яткоохоронними організаціями, зокрема Міжнародною радою з питань пам'яток і визначних місць (ICOMOS), Міжнародним центром збереження і реставрації культурних цінностей (ICCROM), Міжнародним союзом з питань охорони природи (UICN). Пропозиції щодо занесення пам'яток до Списку всесвітньої культурної спадщини подаються відповідними державними органами за участю національних комітетів ICOMOS та UICN. Для фахової оцінки запропонованих до Списку пам'яток також запрошують експертів ICOMOS та UICN.

Окрім зазначених інституцій, Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури опікується охороною та здійсненням взаємообміну культурними цінностями між державами. Зокрема, ЮНЕСКО у 1970 році ухвалила Конвенцію про заходи, спрямовані на заборону і запобігання незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності, ратифіковану Верховною Радою УРСР 1988 року.

На додаток до зазначених Конвенції та Рекомендації з ініціативи ЮНЕСКО у 1976 році було прийнято Рекомендацію щодо збереження і сучасної ролі історичних ансамблів, провідна ідея якої зводиться до забезпечення комплексності в охороні об'єктів історико-культурної, а насамперед архітектурної, спадщини.

Чільне місце серед міжнародних наукових організацій, які опікуються охороною об'єктів культурної спадщини, займає ICOMOS (Міжнародна рада з питань пам'яток і визначних місць), створена 1965 році. Свою діяльність ICOMOS зосереджує на вивченні та пропагуванні нерухомої культурної спадщини, сприяє охороні й використанню пам'яток шляхом вивчення та поширення досягнень охоронно-реставраційної науки і практики, розвиває співробітництво в розробленні пам'яткоохоронних технологій, допомагає в

підготовці кадрів охорони і реставрації об'єктів культурної спадщини. Повноправним членом цієї пам'яткоохоронної організації з 1994 року став Національний український комітет ICOMOS, у якому налічується на сьогодні понад 150 фахівців. У своїй діяльності ICOMOS дотримується насамперед принципів Венеційської хартії, прийнятої за рік до її створення завдяки активній позиції Міжнародного союзу архітекторів.

Діяльність міжнародних організацій і прийняті документи спрямовані на вдосконалення національних пам'яткоохоронних заходів та націлені на заохочення наукових досліджень у цій галузі. Крім міжнародного рівня в кожній країні існують свої системи захисту пам'яток культурної спадщини, які складаються з концептуальних підходів, правових норм, організаційних структур, засобів фінансування та методів використання пам'яток.

На національному рівні, зокрема, в умовах духовної розбудови незалежної України йде процес формування концептуальних підходів до визначення культурних цінностей та їх складової – нерухомих пам'яток культурної спадщини. Це зумовлює необхідність по-новому проводити відбір, ідентифікацію, класифікацію об'єктів національної культурної спадщини. В контексті управління охороною і збереженням культурної спадщини вивчення системи збереження пам'яток історії та культури має наукове і практичне значення.

В цілому, дослідження питань збереження та охорони культурної спадщини, пов'язані з сутнісними характеристиками управління цим процесом, які можна підпорядкувати декільком напрямкам:

- загальні питання захисту історико-культурного та природного довкілля;
- міжнародно-організаційні та міжнародно-правові аспекти охорони, збереження та використання культурної спадщини;
- дослідження питань спеціального порядку щодо реставрації, реконструкції, консервації та відновлення пам'яток;
- економічний аналіз, який стосується проблем утримання та використання нерухомих об'єктів історико-культурного значення;

- науково-інформаційні та популярні дослідження, пов'язані з діяльністю великої кількості добродійних пам'яткоохоронних організацій.

Одним з основних завдань та об'єктивною необхідністю управління у сфері охорони культурної спадщини є здійснення комплексних заходів щодо обліку об'єктів культурної спадщини, які передбачають їх наукове вивчення, класифікацію, державну реєстрацію шляхом занесення до державного реєстру нерухомих пам'яток України на основі облікової документації, де основним обліковим документом є паспорт об'єкта культурної спадщини.

Первинним етапом державного обліку пам'яток є виявлення об'єктів нерухомих культурної спадщини, що включає обстеження, фіксацію, вивчення, складання облікових карток на щойно виявлені об'єкти та формування списків виявлених пам'яток.

Наступним етапом є паспортизація та складання облікової документації на пам'ятку. До комплексу облікової документації мають входити: облікова картка, паспорт пам'ятки, історична довідка, акт технічного стану, матеріали фіксації, витяг з генерального плану міста чи іншого поселення з позначеними межами зон охорони, довідка про грошову вартість пам'ятки. Форма облікової картки та паспорта затверджені наказом Міністерства культури і мистецтв України та Державного комітету України з будівництва та архітектури від 13 травня 2004 р. № 295/104.

Завершальним етапом обліку пам'яток є реєстрація їх, занесення до Державного реєстру національного культурного надбання. В разі занесення пам'ятки до Реєстру їй присвоюється охоронний номер відповідно національного або місцевого значення. За останніми даними до Державного реєстру, затвердженого наказом Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 02.06.1999 р. № 128, занесено 16 237 пам'яток архітектури та містобудування, з них 3541 – національного значення.

Законодавчо прописано порядок державної реєстрації об'єктів культурної спадщини та чітко зазначено особливості здійснення права власності на пам'ятки. У розділі «Забезпечення охорони пам'яток»⁸ визначено

⁸ Закон України «Про охорону культурної спадщини»,//Р. V. ст.26.

заходи охорони, зокрема, такі як консервація, реставрація, реабілітація, музеєфікація, що є об'єктом сутнісних характеристик управлінської діяльності.

Збереження та раціональне використання культурної спадщини потребує погоджених цілеспрямованих зусиль з боку держави і громадськості, що передбачає, на основі сутнісних характеристик, визначення завдань та управління цим процесом, а саме:

- забезпечення державного обліку та контролю за збереженням і використанням об'єктів культурної спадщини;
- сприяння залученню інвестицій у діяльність щодо збереження, реставрації, реабілітації і використання пам'яток;
- створення розвинутої інфраструктури науково-дослідних, проектних, реставраційних, реабілітаційних та інших організацій у цій сфері;
- удосконалення законодавчого забезпечення охорони та використання об'єктів культурної спадщини;
- створення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для наукової, проектної та виробничої діяльності у сфері охорони культурної спадщини;
- подальший розвиток міжнародного співробітництва у сфері охорони культурної спадщини.

Можна окреслити ряд сутнісних характеристик, з яких необхідно виокремити основні, що визначають зміст управління охороною і збереженням культурної спадщини сектором розвитку мистецтв та духовної спадщини:

по-перше: обґрунтування мети збереження з урахуванням економічних та соціальних змін у суспільстві;

по-друге: усунення конфлікту між заходами із збереження національних реліквій та недостатнім обсягом їх фінансування з боку держави;

по-третє: зменшення протиріччя між захистом центрів історичних міст та містечок з потребами міського або сільського розвитку;

по-чверте: створення умов для вдосконалення проектів благоустрою довкілля та охорони пам'яток з боку приватних організацій та громадськості;

по-п'яте: вирішення проблем, пов'язаних з комерціалізацією використання об'єктів культурної спадщини.

Для забезпечення досягнення цілей управління у галузі збереження культурної спадщини необхідно виконання завдань та функцій щодо здійснення комплексних заходів пам'яткоохоронної роботи, зокрема:

- 1) здійснення з компетентними відомствами контроль за станом збереження і схоронності, режимом використання, популяризації пам'яток археології, містобудування та архітектури; монументального мистецтва, меморіальних та анотаційних таблиць;
- 2) організація та забезпечення контролю за виконанням вимог діючого законодавства фізичними та юридичними особами;
- 3) аналіз, оцінка стану справ на відповідному напрямку роботи, що створює умови для відродження національного історико-культурного надбання;
- 4) розроблення поточних та перспективних планів управління, пропозицій, комплексів заходів, стратегічних напрямків;
- 5) здійснення роботи щодо виявлення нових об'єктів культурної спадщини, пропозицій про взяття на облік, паспортизації, забезпечення їх збереження;
- 6) участь в організації та проведенні нарад, семінарів, конференцій з відповідних питань;
- 7) у межах наданої компетенції забезпечення підготовки проектів рішень, розроблення нормативних та організаційно-методичних документів.

Підсумовуючи зазначимо, що для вирішення проблем у пам'яткоохоронній сфері в процесі управління, необхідно виконувати наступні функції:

- пропаганда та залучення громадян, колективів підприємств, наукових установ, навчальних і культурно-освітніх закладів та громадських організацій до участі у виявленні, вивченні, охороні, реставрації та популяризації пам'яток;
- виявлення і наукове дослідження пам'яток, внесення пропозицій щодо взяття їх на державний облік;
- розробка цільових і комплексних програм, концепцій та рекомендацій по збереженню та використанню пам'яток;

- широка співпраця між державними органами та громадськими організаціями, сферою діяльності яких є історико-культурна спадщина;
- здійснення громадського контролю за дотриманням законодавства у сфері збереження культурної спадщини;
- організація благодійних заходів по охороні та використанні пам'яток історії та культури;
- вивчення та імплементація зарубіжного досвіду у галузі збереження культурної спадщини;
- організація лекційної, туристської, екскурсійної та пропагандистської роботи спрямованої на виховання у населення історичної свідомості, почуття патріотизму та поваги до культурних надбань.

Управління охороною та збереженням культурної спадщини здійснюється на міжнародному, національному, регіональному та муніципальному рівні (рис. 5.1). Відповідно суб'єктами управління виступають:

- міжнародні організації: Міжнародний комітет з охорони всесвітньої культурної та природної спадщини, Міжнародна рада з питань пам'яток і визначних місць (ICOMOS), Міжнародний центр збереження і реставрації культурних цінностей (ICCROM), Міжнародний союз з питань охорони природи (IUCN);
- державне управління у сфері охорони і збереження культурної спадщини здійснюється Кабінетом Міністрів України, Міністерством культури і туризму, Міністерством регіонального розвитку та будівництва України, Державним комітетом архівів України, Державним комітетом України у справах національностей та релігій, Інститутом археології НАН України;
- на обласному рівні – управління культури обласних державних адміністрацій;
- на муніципальному рівні – органи охорони культурної спадщини місцевого самоврядування, а саме, управління культури і мистецтв міських рад.



Рис. 5.1 - Управлінські рівні охорони та збереження культурної спадщини

Процес управління передбачає необхідність побудови вертикальних і горизонтальних управлінських зв'язків. Якщо перша група пов'язана з ієрархією системи управління, то друга – в зв'язку з необхідністю координації між відомствами.

Історико-культурна спадщина потребує проведення єдиної системи охорони, яка, як складова управління, має здійснювати зважену політику щодо збереження історичних пам'яток – національного надбання. І лише тоді, коли все це буде виконане, багата та надзвичайно цінна історико – культурна спадщина буде приносити колосальні прибутки нашій державі, водночас зберігаючи та музефікуючи пам'ятки історії та культури наших пращурів для наступних поколінь.

1.3. Комперативна оцінка нормативно-правової бази управління охороною і збереженням культурної спадщини

Збереження і примноження культурних цінностей належать до пріоритетних напрямів політики держави у сфері культури. Відповідно до ратифікованих Верховною Радою України міжнародних конвенцій охорона культурної спадщини є міжнародно-правовим зобов'язанням нашої держави перед світовою спільнотою⁹.

Україна, як учасник міжнародних інституцій, несе відповідальність перед світовим співтовариством за охорону та збереження культурної спадщини. На основі діючого законодавства, у відповідності з загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права і міжнародних зобов'язань, розроблено та впроваджено нормативні акти, що складають основу системи охорони пам'яток в державі.

В нашій країні створена відповідна законодавча та нормативно-правова база, що врегульовує роль держави, спеціальних органів охорони культурної спадщини, владних органів муніципального рівня, міст, селищ, землекористувачів, юридичних та фізичних осіб незалежно від форми власності, в якій перебувають об'єкти та пам'ятки культурної спадщини. Зокрема, діють закони України «Про охорону культурної спадщини», «Про загальнодержавну програму збереження та використання об'єктів культурної спадщини», «Про охорону археологічної спадщини», «Про основи містобудування», «Про планування територій», «Про архітектурну діяльність». Законом України затверджено Генеральну схему планування території України. Ратифіковані Європейська конвенція про охорону археологічної спадщини (переглянута), Європейська ландшафтна конвенція, Конвенція про охорону архітектурної спадщини.

Основним документом, що визначає державну політику в галузі, є Закон України «Про охорону культурної спадщини» 2000 р., який передбачає

⁹ Загальнодержавна програма збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004-2010 роки.

проведення єдиної державної політики в галузі, визначає особливу відповідальність держави за виявлення, облік, вивчення, реставрацію й охорону культурної спадщини, невідчужуваний характер особливо цінних об'єктів культурної спадщини; забезпечення доступу до них. У ст. 1 Закону зазначено, що «культурна спадщина – це сукупність успадкованих людством від попередніх поколінь об'єктів культурної спадщини»¹⁰.

Охорона та збереження пам'яток у розвинутих країнах світу забезпечена існуванням державної та міжнародної системи охорони об'єктів культурної спадщини. Основою функціонування державної системи охорони пам'яток історичного минулого в Україні є законодавчо закріплене положення, за яким об'єкти культурної спадщини, що знаходяться на її території, охороняються державою¹¹.

До комплексу пам'яткоохоронних заходів, а саме адміністративних, правових, наукових, просвітницьких, технічних, економічних, до першочергових слід віднести законодавче та нормативне регулювання збереження об'єктів культурної спадщини на державному рівні, а також обізнаність фахового середовища з міжнародними правовими документами.

Першим нормативним актом в Україні, в якому порушено питання обліку пам'яток, визначено порядок їх утримання та охорони, а також вимоги до управління пам'яткоохоронною сферою, було Положення про пам'ятки культури й природи, затверджене Постановою ВУІДВК і РНК УРСР від 16 червня 1926 р.¹². Відповідно до Положення, реєстрації підлягали усі пам'ятки на території України, що мали наукове, історичне та мистецьке значення. Зокрема, вони поділялися за категоріями на пам'ятки республіканського та місцевого значення, а особливо цінні з них могли за постановою РНК УРСР оголошуватися заповідними.

¹⁰ Закон України «Про охорону культурної спадщини». - Правова охорона культурної спадщини. 36. документів. - К.:ХІК, 2006. - С. 160.

¹¹ Закон України «Про охорону культурної спадщини». - Правова охорона культурної спадщини. 36. документів. - К.:ХІК, 2006. - С. 160.

¹² Положення про пам'ятки культури й природи. - Законодавство про пам'ятники історії та культури. - К.: Політвидав України, 1970. - С. 27-32.

Цим Положенням на вітчизняних теренах було започатковано державну систему охорони культурних надбань. Водночас це положення стало науковою основою, на якій згодом отримали розвиток методологічні принципи пам'яткоохоронної справи й засади державної політики у сфері охорони та збереження культурної спадщини.

Важливим кроком у розвитку методичних засад та нормативно-правової бази охорони пам'яток культурної спадщини стало затверджене Постановою Ради Міністрів УРСР від 30 грудня 1948 р. «Положення про охорону пам'яток культури на території Української РСР». Відповідно до цього Положення пам'ятки поділялися за видами на пам'ятки архітектури, мистецтва, археології та історичні, а за категоріями - загальносоюзного та республіканського значення. Складання списків пам'яток доручалося кільком відомствам. Зокрема, пам'ятками архітектури опікувалося Управління у справах архітектури при Раді Міністрів УРСР, пам'ятками мистецтва – Комітет у справах мистецтв при Раді Міністрів УРСР, а пам'ятками археології та історії – Комітет у справах культурно-освітніх установ при Раді Міністрів УРСР. Окрім цього Положення регламентувало проведення науково-дослідних та ремонтно-реставраційних робіт на пам'ятках. Вперше в пам'яткоохоронній практиці було поставлене завдання визначення охоронних зон пам'яток. Згодом Положення було суттєво доповнене Інструкцією про порядок обліку, реєстрації, утримання і реставрації пам'яток архітектури, що перебувають під державною охороною, розробленою на підставі Постанови Ради Міністрів СРСР від 14 жовтня 1948 р. «Про заходи поліпшення охорони пам'яток культури»¹³.

Саме цей нормативний документ детально висвітлює порядок складання первинного обліку пам'яток архітектури та облікових карток пам'яток культурної спадщини та подає рекомендації з формування списків пам'яток. В Інструкції наголошувалося на необхідності складання опорних планів міст, що мають значну кількість пам'яток, а для окремих пам'яток визначалися охоронні

¹³ Інструкція про порядок обліку, реєстрації, утримання і реставрації пам'ятників архітектури, що перебувають під державною охороною. - Законодавство про пам'ятники історії та культури. - К.: Політвидав України, 1970. - С. 335-392.

зони. До комплексу робіт з обліку входило також складання паспорта на кожному пам'ятку та її фотофіксація і обміри.

Значну увагу в Інструкціях приділено утриманню пам'яток. Визначено порядок їх використання та передавання в експлуатацію, нагляд за утриманням. Згідно з Інструкцією, на пам'ятках дозволялося проведення реставраційних і ремонтно-реставраційних робіт, але виключно на підставі матеріалів детальних досліджень пам'ятки. Як особливий вид ремонтно-реставраційних робіт розглянуто консервацію.

Загалом в Інструкціях детально розписано порядок виконання всього комплексу охоронних заходів на пам'ятці - від виявлення, обстеження та складання облікової документації до звіту про проведення дослідження та реставрацію об'єкта. Ця Інструкція, разом з «Положенням про охорону пам'яток культури на території Української РСР», залишалася чинною майже протягом трьох десятиліть.

З прийняттям 1978 р. Верховною Радою УРСР Закону Української РСР «Про охорону і використання пам'яток історії та культури»¹⁴ пам'ятки історії та культури поділялися за видами на пам'ятки історії, археології, містобудування і архітектури, мистецтва та документальні пам'ятки. Крім того визначався порядок організації державного обліку пам'яток. Державне управління пам'яткоохоронною галуззю покладалося на Раду Міністрів УРСР, а спеціально уповноваженими державними органами охорони пам'яток історії та культури, як і раніше, були Міністерство культури УРСР, Державний комітет Ради Міністрів УРСР у справах будівництва та Головне архівне управління при Раді Міністрів УРСР.

Особливу увагу в Законі 1978 р. приділено забезпеченню схоронності пам'яток та їхньому використанню. Основними охоронними заходами на пам'ятках визначено реставрацію, консервацію і ремонт. Важливим є те, що з метою захисту території пам'яток впроваджено вимогу встановлення охоронних зон, зон регулювання забудови та зон охоронюваного природного

¹⁴ Закон Української РСР «Про охорону й використання пам'яток історії та культури».- Радянська Україна. - 14 липня 1978 р. - С. 3.

ландшафту. В цілому Закон «Про охорону і використання пам'яток історії та культури» 1978 р. увібрав у себе попередні нормативні напрацювання і певною мірою віддзеркалював тодішній стан наукової методики охорони та реставрації пам'яток культури. Водночас застійні явища у радянському суспільстві 1980-х роках, глибока економічна криза спричинили його невиконання державними установами на всіх рівнях. Однак цей закон залишався чинним понад два десятиліття.

Розглянувши історичні етапи вітчизняного пам'яткоохоронного законотворення та нормативного регулювання збереження пам'яток, проаналізуємо чинний Закон України «Про охорону культурної спадщини», прийнятий Верховною Радою України у 2000 р. (з наступними змінами)¹⁵.

Значну увагу в Законі «Про охорону культурної спадщини» 2000 року приділено захистові традиційного характеру середовища об'єктів культурної спадщини, а саме, зонам охорони пам'яток (охоронної, регулювання забудови, охоронюваного ландшафту, охорони археологічного культурного шару), де в системі історичних міст передбачено таку форму охорони характерного середовища як історичний ареал. Окремі розділи присвячено фінансуванню охорони об'єктів культурної спадщини та відповідальності за порушення законодавства щодо охорони та збереження культурної спадщини.

Позитивним можна вважати належний принцип формування діяльності пам'яткоохоронної сфери на основі перспективних програм. У справі охорони та збереження пам'яток в Україні діє низка державних програм, а саме: Загальнодержавна програма збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004-2010 роки, затверджена Законом України від 20 квітня 2004 року. Мета цієї Програми 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; Програма розвитку культури на період до 2007 року (постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2003 р.), якою передбачено, зокрема, здійснення

¹⁵ Закон України «Про охорону культурної спадщини». - Правова охорона культурної спадщини: 36. документів. - К.: ХІК, 2006. - С. 130-162.

комплексу заходів щодо збереження пам'яток історичної та архітектурної спадщини, унікальних містобудівних історичних комплексів; Комплексна програма паспортизації об'єктів культурної спадщини на 2003-2010 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 9 вересня 2002 р.

Програми передбачають запровадження комплексних заходів з охорони та збереження пам'яток культурної спадщини, але через політичну нестабільність розгляд і прийняття нових законів постійно відкладається. Багато положень базових законів у охоронній сфері носять декларативний характер, що пояснюється політичними інтересами і відірваністю від реальній суспільно-економічного життя. Триває робота з погодженням законодавства галузі з основними законодавчими засадами, що регулюють інші сфери суспільно-економічного життя.

Основні законодавчі акти в цілому відповідають вимогам міжнародного права, але декларативний характер окремих норм, відсутність налагодженої системи контролю за виконанням, свідчать про потребу подальшого розвитку законодавства шляхом його систематизації. Аналіз чинного законодавства дає підстави стверджувати, що на цей час система законодавства галузі загалом сформована.

При аналізі правового механізму слід звернути увагу на наявність загальнодержавних законів; систему законодавчих актів, які впливають на утворення оптимального механізму захисту культурної спадщини; визначаються адміністративні та фіскальні норми законів щодо поліпшення охорони пам'яток культурної спадщини. Визначаються принципи відношення до історико-культурних об'єктів, які знаходяться у приватній власності, а також норми, які регулюють співвідношення державного й приватного володіння культурним майном. Крім того, розглядаються законодавчі ініціативи, спрямовані на поліпшення захисту та збереження культурної спадщини; правові стосунки державних й добродійних організацій щодо встановлення опіки над об'єктами історико-культурного значення. На сучасному етапі законодавство функціонує на основі внутрішніх норм і принципів, а також з

урахуванням норм міжнародного права щодо захисту пам'яток історії та культури.

Серед важливих урядових пам'яткоохоронних постанов необхідно виділити постанову Кабінету Міністрів України від 26 липня 2002 р. № 878 «Про затвердження Списку історичних населених місць України (міста і селища міського типу)» та Указ Президента України «Про забезпечення підготовки і випуску багатотомного енциклопедичного видання «Звід пам'яток історії та культури України».

Нині із 28 запланованих томів видано дві книги Зводу пам'яток міста Києва. Звід пам'яток як ілюстроване видання матеріалів Державного реєстру має не тільки стати найповнішим енциклопедичним довідником про пам'ятки на відповідних територіях, а й дасть можливість організувати комплексну охорону їх в структурі відповідних міст і поселень, поєднати зусилля фахівців різних напрямків у збереженні історичних культурних надбань.

Окрім зазначених вище нормативних актів у сфері охорони культурної спадщини Кабінет Міністрів України ухвалив і інші важливі постанови, а саме, «Про затвердження Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць» (13 березня 2002 р., № 318), «Про затвердження методики грошової оцінки пам'яток» (26 вересня 2002 р. № 1447), «Про затвердження Типового положення про державний історико-культурний заповідник» (24 липня 2003 р. № 1149) та ін.

Наведене вище дає змогу зробити висновок, що у роки незалежності в Україні сформовано нормативно-правову базу державної системи охорони. Загалом напрацьовані законодавчі та нормативні акти теоретично створюють умови для належного обліку та реєстрації об'єктів культурної спадщини.

Питання охорони та збереження історико-культурної спадщини міст регулюються ще цілим рядом міжнародних угод, прийнятих з ініціативи Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО). Серед них насамперед слід назвати Конвенцію про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини (1972), в якій чітко визначаються об'єкти, що

охоплюються поняттям «культурна спадщина». Також слід відзначити відповідну до Конвенції Рекомендацію щодо охорони на національному рівні культурної та природної спадщини. Ухвалена Генеральною конференцією Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури 16 листопада 1972 р. Конвенція про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини залишається основним документом, який регламентує міжнародне співробітництво у пам'яткоохоронній сфері. За цей час Конвенцію ратифікували чи визнали більше 140 країн світу. У жовтні 1988 р. Україна також приєдналася до Конвенції.

Значення Конвенції з охорони всесвітньої культурної та природної спадщини полягає у створенні системи міжнародного співробітництва у сфері охорони історико-культурних надбань. У Конвенції зазначено, що під міжнародною охороною всесвітньої культурної та природної спадщини необхідно розуміти створення системи міжнародного співробітництва і допомоги для надання державам-учасникам Конвенції підтримки в зусиллях, спрямованих на збереження спадщини.

Таким чином, для охорони пам'яток, усвідомлюючи значущість культурних надбань та розуміння державами-учасниками Конвенції, що спадщина належить світовій цивілізації, усе міжнародне співтовариство зобов'язане співпрацювати і має створити умови колективної охорони. Водночас кожна держава має визнавати, що зобов'язання забезпечувати виявлення, охорону, популяризацію культурної спадщини, яка знаходиться на її території, покладається насамперед на неї. З цією метою держави-сторони Конвенції мають проводити:

- політику охорони пам'яток в суспільстві, включаючи питання охорони культурної та природної спадщини до державних програм;
- створювати та зміцнювати на своїй території відповідні пам'яткоохоронні служби;
- розвивати наукові й технічні розробки і дослідження, спрямовані на вдосконалення методів охорони об'єктів культурної та природної спадщини;

- вживати ефективні юридичні, адміністративні і фінансові заходи для забезпечення охорони культурних надбань;
- сприяти розвиткові системи підготовки фахівців та працівників пам'яткоохоронної сфери.

У 1965 році у Венеції на II Міжнародному конгресі архітекторів і технічних спеціалістів, який був присвячений проблемам збереження пам'яток культурної спадщини, високе представництво ухвалило Міжнародну хартію з охорони й реставрації нерухомих пам'яток і визначних місць. Документ отримав назву Венеційської хартії і відіграв велику роль у розвитку теорії та практики охорони історико-культурних надбань людства. Основні положення хартії, зокрема ті, що стосуються основних визначень, принципів охорони та реставрації, вимог щодо проведення пам'яткоохоронних заходів не втратили значущості й у наш час.

Принципи Венеційської хартії знайшли своє місце у теоретичній і практичній діяльності ICOMOS, ICCROM та інших міжнародних організаціях. Зокрема, як доповнення до Венеційської хартії, Міжнародною радою з питань пам'яток і визначних місць було ухвалено низку інших хартій з охорони історичних садів і ландшафтів: так звана Флорентійська хартія (1981), Міжнародна хартія з охорони історичних міст (Вашингтон, 1987). Міжнародна хартія з охорони і використання археологічної спадщини (Лозанна, 1990) тощо.

Стан нормативно-правової бази у сфері відносин щодо охорони та збереження нерухокої культурної спадщини свідчить про суттєве відставання національного законодавства від норм міжнародного права, визначених, зокрема, у документах Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО) та Ради Європи. Поза увагою залишаються багато документів Міжнародної ради з питань пам'яток і визначних місць (ICOMOS), які стали керівними чинниками для пам'яткоохоронної політики і практики в усьому світі.

Аналіз базових документів (конвенцій), що розроблені UNESCO, дозволив виокремити основні принципи збереження культурного надбання на світовому рівні, положеннями зазначених в дослідженні конвенцій:

- визначається поняття «культурні цінності»;
- формується стратегія охорони рухомого і нерухомого майна як під час воєнних дій, так і у мирний час, для забезпечення високого рівня охорони культурної спадщини в складних та кризових ситуаціях;
- регламентуються процеси переміщення рухомої спадщини та визначається необхідність потреби врегулювання прав власності на пам'ятки;
- визначається важлива необхідність створення системи контролю за переміщенням культурних цінностей за межі держав-учасниць міжнародних угод.

В національному законодавстві з охорони та збереження культурної спадщини практично зведена нанівець роль громадських організацій, всупереч національним історико-культурним традиціям і кращим зразкам європейського пам'яткоохоронного законодавства. Залишається неузгодженим питання, що має визначати відносини між державою і релігійними конфесіями, які користуються культовими спорудами, що є об'єктами культурної спадщини.

За умови наявності наведених вище проблем і недоліків та без їхнього радикального подолання, а також враховуючи негативний досвід порушень містобудівних документів попередніх періодів, будь які плани та проекти подальшого збереження нерухомої культурної спадщини не мають ніякої гарантії.

Посилення значення правових актів в частині збереження нерухомої культурної спадщини на всіх рівнях виконавчої влади, виходячи з конституційних засад: «Культурна спадщина охороняється законом. Держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність» (ст. 54 Конституції України), – це повинно бути найважливішим пріоритетом у політичній сфері.

Політика в сфері збереження нерухомої культурної спадщини має бути нерозривно пов'язана з національною політикою сталого розвитку населених пунктів держави. Основні засади «Концепції сталого розвитку населених пунктів» були визначені в Постанові Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року № 1359-XIV і не втратили своєї актуальності.

Окрім зазначених нормативних документів у сфері охорони культурної спадщини Кабінет Міністрів України ухвалив і інші важливі постанови, зокрема, «Про затвердження Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць» (13 березня 2002 р., № 318), «Про затвердження методики грошової оцінки пам'яток» (26 вересня 2002 р. № 1447), «Про затвердження Типового положення про державний історико-культурний заповідник» (24 липня 2003 р. №1149) та ін.

Як засвідчує огляд пам'яткоохоронних документів, у роки незалежності в Україні сформовано державну систему охорони. Загалом напрацьовані законодавчі та нормативні акти потенційно створюють умови для належного обліку та реєстрації об'єктів культурної спадщини.

Правовій охороні культурного надбання присвячено книгу «Україна в міжнародно-правових відносинах» за редакцією Ю.С. Шемшученка та В.І. Акуленка¹⁶, яку у 90-х роках ХХ ст. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України підготував і видав. Значна заслуга у популяризації нормативно-правових актів і міжнародних документів з питань охорони об'єктів культурної спадщини належить Українському товариству охорони пам'яток історії та культури, а також Центру пам'яткознавства НАН України та УТОПК, за ініціативи яких видано кілька збірників з правової охорони культурної спадщини¹⁷. Чимало міжнародних пам'яткоохоронних документів - конвенцій, рекомендацій, хартій - публікувалися і в українській періодичних виданнях¹⁸.

Порівняння міжнародного і вітчизняного законодавства у сфері збереження культурної спадщини свідчить про необхідність удосконалення і

¹⁶ Україна в міжнародних правових відносинах: Кн.2. Правова охорона культурних цінностей. - К.: Юрінком Інтер, 1997. - 864 с.

¹⁷ Охорона культурної спадщини в Україні: 36. нормативних документів. - К.: ХІК, 2003. - 112 с; Правова охорона культурної спадщини: 36. документів. - К.: Інтерграфік, 2003 - 320 с; Правова охорона культурної спадщини: 36. документів. - К.: ХІК, 2006. -576 с.

¹⁸ Праці центру пам'яткознавства. Вип. 1. - К.: Центр пам'яткознавства НАН України і УТОПК, 1992. - С. 52-68.

розвитку вітчизняної нормативно-правової бази, забезпечення її адаптації до міжнародних вимог.

РОЗДІЛ II

СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ І ЗБЕРЕЖЕННЯМ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ МІСТА

2.1. Емпіричні оцінки стану охорони і збереження культурної спадщини досліджувального міста

Зважаючи, що охорона на національному рівні буває недостатньо ефективною у зв'язку з браком фінансових, наукових і технічних ресурсів країни, на території якої знаходяться об'єкти та спадщина, Конвенцією передбачено використання міжнародної допомоги і співпраці. З цією метою при ЮНЕСКО було створено Міжнародний комітет з охорони всесвітньої культурної та природної спадщини (Комітет всесвітньої спадщини). Серед його обов'язків – складання списку найвизначніших пам'яток світової культури, а також Списку всесвітньої спадщини, що перебуває під загрозою. Пропозиції щодо внесення об'єктів до Списку всесвітньої культурної та природної спадщини подаються державами-сторонами Конвенції. Комітетом всесвітньої спадщини визначено критерії та механізм добору пам'яток. До списку можуть бути запропоновані як окремі пам'ятки, так і ансамблі чи комплекси або визначні місця, що становлять виняткову історико-культурну цінність - репрезентують визначний творчий здобуток людської діяльності, є унікальним свідченням історичного минулого, високомистецькими творами і значним чином вплинули на подальший розвиток культури і мистецтва. Надзвичайно важливими умовами внесення до Списку є критерій автентичності матеріальної субстанції пам'яток та зобов'язання і спроможність відповідної країни забезпечити на державному рівні належну схоронність об'єкта.

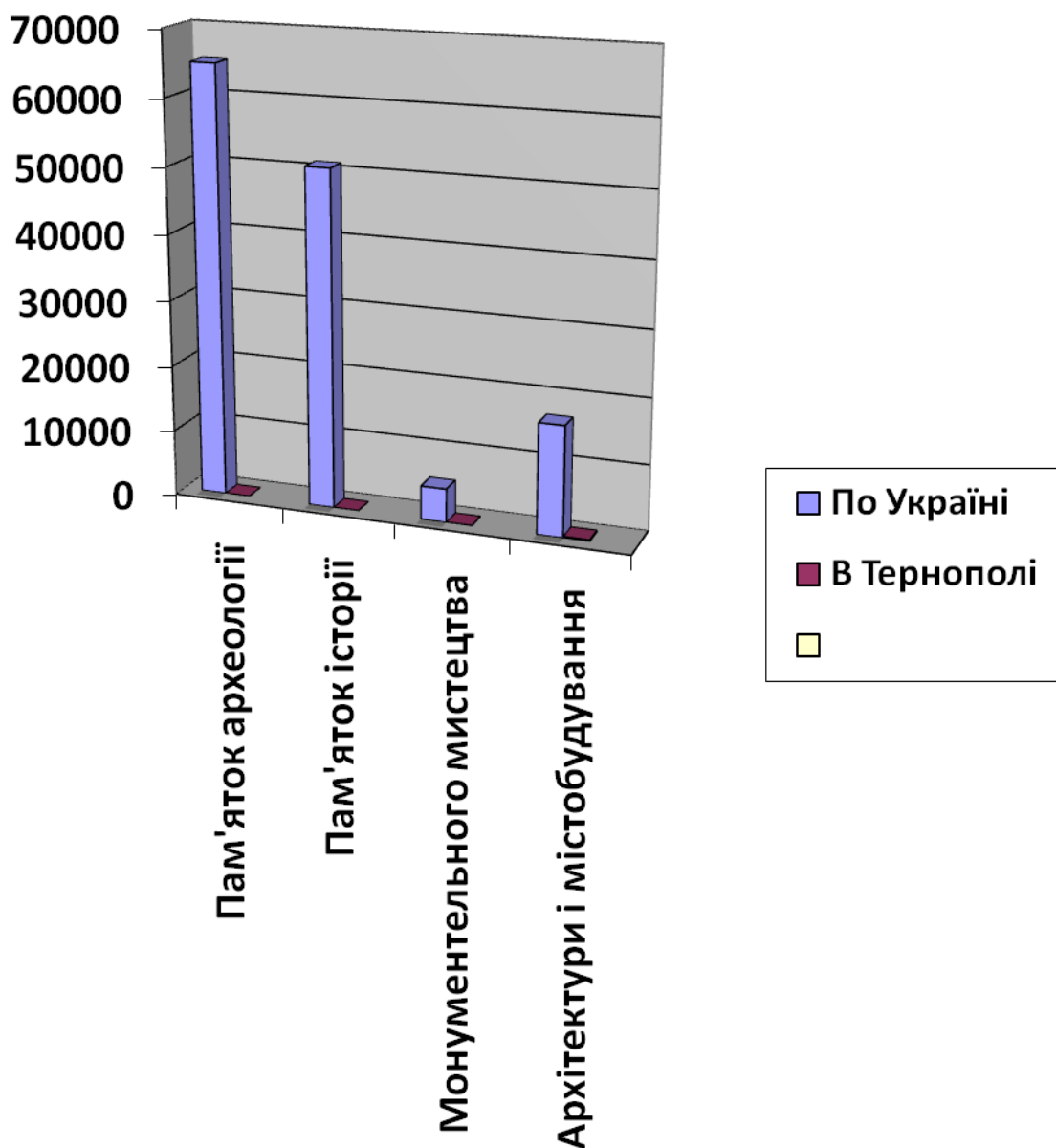
На сьогодні до списку пам'яток, цінність яких така велика, що їх має захищати все людство, увійшли єгипетські піраміди, Акрополь в Афінах, руїни Карфагена і Баальбека, Велика Китайська стіна, мавзолей Тадж-Махал, водоспад Вікторія, пам'ятки Риму, історичні місця Венеції, Флоренція, Краків, Санкт-Петербург і багато інших пам'яток, загалом близько 1000 об'єктів різних країн світу.

У цьому списку є і такі відомі ансамблі України, як Софійський заповідник і Києво-Печерська лавра у Києві та історичний центр міста Львова. Безумовно, таке скромне представництво національного історико-культурного надбання України у Списку всесвітньої спадщини аж ніяк не відображає внесок українського народу в світову культуру. Тому необхідно активніше та наполегливіше працювати над розширенням цього списку, бо заслуговують на увагу світового співтовариства фортеці у м. Кам'янці-Подільському і м. Хотині, дерев'яні храми м. Дрогобича і с. Потелич, парки – «Софіївка» в м. Умані і с. Качанівці, комплекс будівель колишньої резиденції буковинських митрополитів у м. Чернівцях, історичні центри міст Жовкви та Одеси та ін.

Сьогодні можна констатувати, що в більшості місцевих громад України питання охорони та збереження пам'яток місцевого значення вирішується незадовільно, велика кількість пам'яток занепадає, особливо в сільській місцевості і невеликих містечках – головна проблема полягає не тільки в браку коштів, а й у відсутності відповідних фахівців та спеціалістів.

За інформацією Державної служби з питань національної культурної спадщини станом на 01.01.2010 в Україні нараховується 137,9 тис. пам'яток, у т.ч.: 65 тис. пам'яток археології; 51 тис. пам'яток історії; та, відповідно, 5,1 і 16,8 тис. пам'яток монументального мистецтва і архітектури та містобудування. Згідно рішення виконавчого комітету від 18.04.2012р. № 657 п. 4 «Про взяття на облік і утримання об'єктів монументального мистецтва міста Тернополя» в Тернополі нараховується пам'яток археології місцевого значення 6 одиниць; пам'яток історії – 21; пам'яток монументального мистецтва – 24 і архітектури та містобудування – 219, інформація щодо яких наведена у діаграмі 1.

Діаграма 1



Під збереженням об'єктів культурної спадщини міста слід розуміти спрямовані на забезпечення фізичної схоронності об'єктів культурної спадщини ремонтно-реставраційні роботи, в тому числі консервація об'єктів культурної спадщини, ремонт пам'ятників, реставрація пам'ятника чи ансамблю, пристосування об'єктів культурної спадщини для сучасного використання, а також науково-дослідні, вишукувальні, проектні та виробничі роботи, науково-методичне керівництво, технічний та авторський нагляд.

Використання об'єктів культурної спадщини передбачає використання, що забезпечується через мережу музеїв, бібліотек, виставок, історико-культурних заповідників, шляхом розвитку екскурсій, туризму та інших форм

пропаганди пам'ятників. Використання об'єктів культурної спадщини міста в туристично-екскурсійних, експозиційно-виставкових та інших культурно-освітніх цілях може здійснюватися лише в обсязі, що забезпечує схоронність пам'яток, їх територій і навколишнього містобудівного чи природного середовища. При визначенні можливого використання об'єктів культурної спадщини необхідно враховувати такі вимоги:

- відповідність функціонального використання об'єкта культурної спадщини історично сформованому призначенню;
- здатність об'єкта культурної спадщини бути включеним в культурну мережу міста, можливість його музеєфікації;
- збереження планувальної, об'ємно-просторової структури, інженерно-конструктивних особливостей, декоративного оздоблення та оздоблення фасадів та інтер'єрів об'єкта культурної спадщини;
- збереження території об'єкта культурної спадщини у взаємозв'язку з навколишнім містобудівним і природним середовищем;
- суворе дотримання технічних умов експлуатації та утримання об'єкта культурної спадщини та її території відповідно до вимог державного органу охорони об'єкта культурної спадщини.

Об'єкт культурної спадщини, який внесено до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, є пам'яткою. Статтею 13 Закону України «Про охорону культурної спадщини» № 1805 визначено, що об'єкти культурної спадщини, незалежно від форм власності, відповідно до їх 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 пам'яток національного та місцевого значення. На занесені до Державного реєстру об'єкти культурної спадщини та всі його складові елементи поширюється правовий статус пам'ятки¹⁹.

¹⁹ Закону України «Про охорону культурної спадщини» - Правова охорона культурної спадщини. 36. документів. - К.:ХІК, 2006. - С. 160.

Порядок занесення об'єкта культурної спадщини до Державного реєстру регулюється статтями 14, 15 та 16 Закону № 1805 та Порядком визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру, затвердженим постановою Уряду від 27.12.2001 № 1760 (далі - Порядок № 1760). Вказаною постановою Уряд доручив забезпечити занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України:²⁰

- Державному комітету будівництва, архітектури та житлової політики – пам'ятки архітектури та містобудування, садово-паркового і монументального мистецтва (пов'язані з архітектурними пам'ятками, комплексами, ансамблями), а також ландшафтні пам'ятки;
- Міністерству культури і туризму України (далі - МКТ України) - археологічні та історичні пам'ятки, а також пам'ятки монументального мистецтва (не пов'язані з архітектурними пам'ятками, комплексами, ансамблями).

Водночас п.4 ст. 5 Закону № 1805 ведення Державного реєстру нерухомих пам'яток, координацію та контроль за паспортизацією нерухомих об'єктів культурної спадщини віднесено до повноважень центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини, яким за законодавством є МКТ України.

Відповідно до ст. 14 Закону № 1805 пам'ятки національного значення вносяться до Державного реєстру постановою Уряду за поданням МКТ України; пам'ятки місцевого значення - рішенням МКТ України за поданням відповідних місцевих органів охорони культурної спадщини.

Відповідно до п. 2 Порядку № 1760, на кожний об'єкт культурної спадщини, що пропонується відповідним органом для занесення до Державного реєстру, складається облікова документація, яка має постійно зберігатися в цьому органі. Внесення об'єкта культурної спадщини до Державного реєстру без облікової документації не допускається.

²⁰ Постанова Уряду від 27.12.2001 № 1760 «Про затвердження Порядку визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України {Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ N 1293 ([1293-2011-п](#)) від 14.12.2011 }

Облікова документація на об'єкт культурної спадщини включає облікову картку, його паспорт, коротку історичну довідку, акт технічного стану, довідку про майнову цінність об'єкта.

Методику грошової оцінки пам'яток культурної спадщини затверджено постановою Уряду від 26.09.2002 № 1447.

Згідно рішення виконавчого комітету від 18.04.2012р. № 657 п. 4 «Про взяття на облік і утримання об'єктів монументального мистецтва міста Тернополя» управлінням житлово-комунального господарства, благоустрою та екології проведена грошова оцінка пам'ятників культурної спадщини міста .

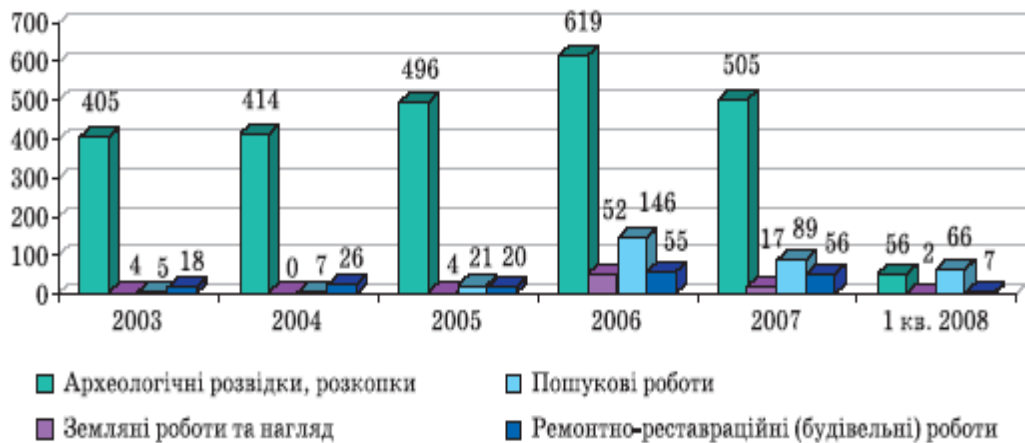
За даними Держкультурспадщини, відповідно до статей 26 та 35 Закону України № 1805 протягом 2003-2008 (I кв.) років видано 2959 дозволів на проведення археологічних, земляних, пошукових та ремонтно-реставраційних робіт на пам'ятках національного значення, інформація щодо яких наведена у діаграмі 2²¹.

Діаграма показує, що найбільше дозволів видається на проведення археологічних розвідок та розкопки. При цьому Державною службою контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон зафіксовано непоодинокі факти вилучення та конфіскації в доход держави культурних цінностей, які нелегально намагалися вивезти з території України.

Діаграма 2

²¹ Звіт «Про результати аудиту ефективності використання коштів Державного бюджету України на збереження історико-культурної спадщини в заповідниках та здійснення заходів з її охорони, паспортизації, інвентаризації і реставрації». - Київ: Рахункова палата України, 2008.

Кількість дозволів, виданих Державною службою з питань національної культурної спадщини на проведення археологічних, земляних, пошукових та ремонтно-реставраційних робіт на пам'ятках національного значення (од.)



Політика держави, по відношенню до культурних цінностей, носить, зазвичай, охоронний характер. У радянський період пріоритети культурної політики визначала виключно держава. З початком реформ дедалі більше значення у справі збереження культурної спадщини набуває діяльність міжнародних організацій, громадських соціальних систем та організацій, виконавчих органів місцевого самоврядування, територіальних громад.

У місті Тернополі на основі діючого Закону «Про охорону культурної спадщини» ведеться відповідна пам'яткоохоронна робота.

Перша письмова згадка про Тернопіль датована 15 квітня 1540 року.

Історія міста охоплює боротьбу проти турецьких і татарських набігів, сутички з королівськими військами, підтримка населенням Б.Хмельницького у національно-визвольній боротьбі 1648-1654рр., бої біля Тернополя під час I світової війни...

Увіковічені в бронзі чи граніті історичні постаті такі, як Лесь Курбас, Іван Франко, Соломія Крушельницька, Микола Садовий, Володимир Гнатюк, Микола Лисенко, Марія Заньковецька, Наталя Ужвій, Василь Стефаник, Лесь Курбас, Осип Вітошинський...Залишились в історії зруйновані пам'ятники - монумент Пілсудського, статуя Адама Міцкевича, фігура Святої Теклі-покровительки міста,

У 1944 році Тернопіль був знищений на 95 відсотків. Тому він потрапив у перелік міст, що підлягали повній відбудові після Другої світової війни. У процесі перебудови напрямки вулиць і масштаб Тернополя були змінені столичними архітекторами. Місто, за винятком вулиць Вальної, Сагайдачного і частини Руської, суттєво змінило конфігурацію. Відповідно до нової ідеології були встановлені пам'ятники.

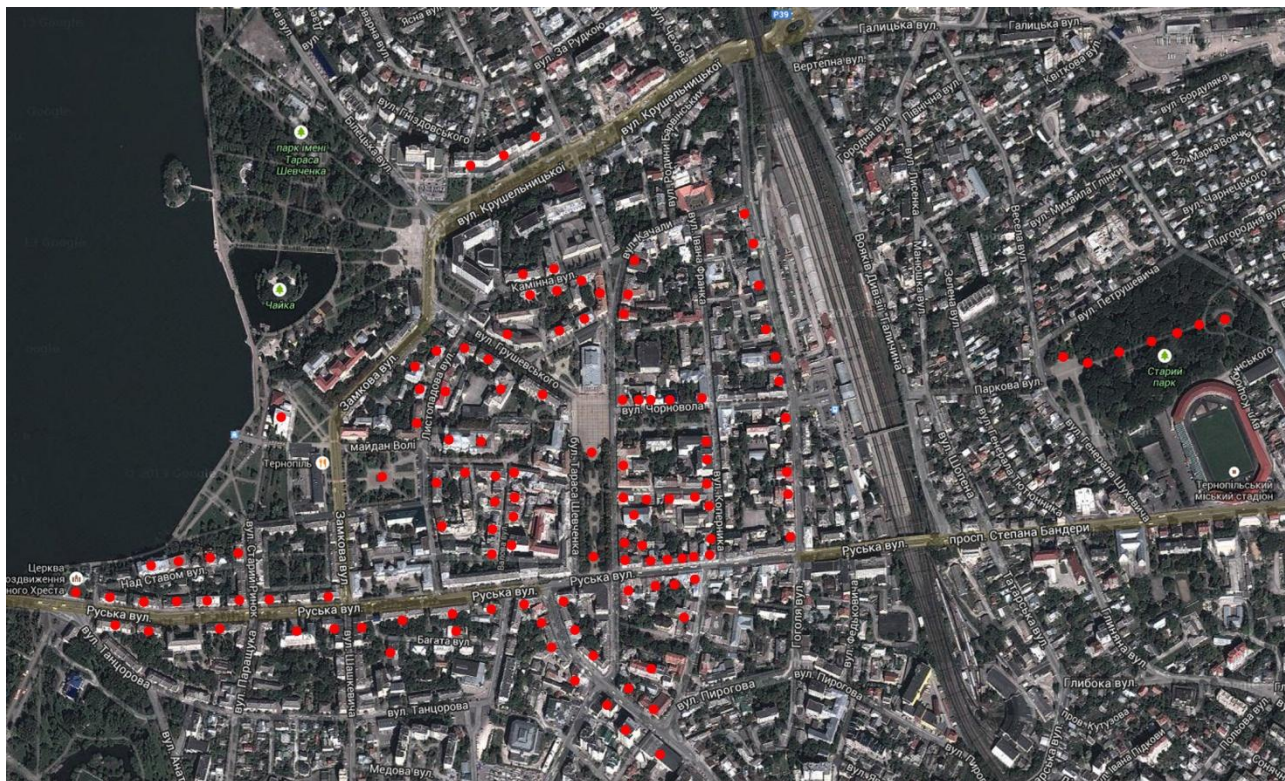


Рис. 2.1 – Схема розташування пам'ятників культурної спадщини центральної частини міста Тернополя

Відтак, у Тернополі постали пам'ятники Олександріві Пушкіну, Карлу Марксу, Максиму Горькому, Володимиру Затонському, Ярославу Галану, Сталіну та Леніну. Загалом, в місті було встановлено 24 пам'ятники, 24 меморіальні і 21 анотаційні таблиці. На початку 1990-х політизовані монументи і пам'ятні дошки були демонтовані, за винятком монументів Олександріві Пушкіну та радянським льотчикам.

На Пагорбі Слави, що в Старому парку, споруджено монумент, присвячений загиблим під час Другої світової війни - Монумент Слави, при вході до парку - монумент «Материнський поклик», а на головній алеї встановлено бюсти Героям Радянського Союзу. Більш як за двадцять років існування України як самостійної держави в Тернополі постало ряд

монументів. Так у бронзі, граніті та бетоні увіковічено постаті Івана Франка, Ярослава Стецька, Володимира Гнатюка, Андрея Шептицького, Данила Галицького, Василя Липківського, Івана Горбачевського, Йосипа Сліпого, Степана Бандери, Соломії Крушельницької, пам'ятник воїнам-інтернаціоналістам, загиблим в Афганістані, монумент жертвам Чорнобильської трагедії і пам'ятний знак правоохоронцям, які загинули під час виконання службових обов'язків.

На Майдані Волі споруджено пам'ятник Данилу Галицькому на коні, який приурочили 800-річчю з дня народження першого короля Русі.

Політичні віяння замінили на постаменті фігуру публіциста Ярослава Галана на етнографа Володимира Гнатюка. На вулиці Руській споруджено пам'ятник науковцю Івану Горбачевському. Перед обласною адміністрацією, з нагоди 100-річчя від дня народження, постав монумент провіднику ОУН Степану Бандері. На бульварі Шевченка постав у бронзі монумент оперній примі Соломії Крушельницькій. На Театральному майдані на 21-річницю побудовано у граніті пам'ятник Незалежності України (рис. 2.1).

Споруджено у місті ряд меморіальних знаків видатним особистостям: В'ячеславу Чорноволу, полковнику УПА Омеляну Польовому, провідниці ОУН Ярославі Стецько. Прикрасами вулиць, що створили привабливість міського простору стали садово-паркові скульптурні композиції «Випадкова зустріч», «Дерево щастя», «Пара лелек», пам'ятник бджолі-трудівниці.

Хоча місто Тернопіль має багате культурне надбання, яке становить значний потенціал для туристичної та інвестиційної діяльності, говорити про належний стан охорони та збереження культурних об'єктів, на жаль, не доводиться.

На виконання Законів України «Про місцеве самоврядування» та «Охорону культурної спадщини» Тернопільською міською радою та її виконавчим органом, а саме управлінням культури і мистецтв створений сектор розвитку мистецтв та духовної спадщини, який є їй підзвітний та підконтрольний, підпорядковується виконавчому комітету та міському голові.

Однак, виконуючи повноваження щодо збереження культурної спадщини, відповідно до Положень про управління та рішення виконавчого комітету від 18.04.2012р. № 657 п.4 «Про взяття на облік і утримання об'єктів монументального мистецтва міста Тернополя» управління культури і мистецтв, управління житлово-комунального господарства, благоустрою та екології, управління з питань архітектури, містобудування та кадастру як учасники «Програми збереження культурної спадщини міста Тернополя на 2012-2015 роки» не в змозі в повному обсязі, у зв'язку з недофінансуванням, реалізувати свої завдання спрямовані на охорону пам'яток історії.

На даний час триває проведення електронного обліку та паспортизації пам'яток міста Тернополя, які ще остаточно не сформовані. Трапляються випадки, коли пам'ятки архітектури змінюють свій фасад, вхідні двері, балкони, цоколь, карніз даху без погодження з державними органами по збереженню пам'яток м. Тернополя. В місті відсутні реставраційні майстерні. Необхідна комплексна програма реставрації будинків, скульптури, металопластики, різьби, малярства. Відповідним органам необхідно обмежити встановлення анотаційних таблиць, адже, не дивлячись на великі фінансові затрати, не всі можуть вважатися пам'яткою історії чи культури.

Разом з тим, характерною ознакою 2006-2013 років стало значне зростання уваги міської громади до увічнення визначних історичних подій, видатних постатей в історії міста. Підтвердженням цьому є спорудження протягом цих років ряду пам'ятників.

У 2012-2013рр. споруджено і взято на облік: пам'ятний знак генералу М.Тарнавському, пам'ятник Незалежності України, меморіальний знак в'язням нацистського Шталагу 323;325; вісім меморіальних таблиць: С.І. Данилишину, Манащуку Ростиславу, Патріарху Йосифу Сліпому, Воїнам та державним службовцям УНР, Левку Горохівському, Кудринському Леоніду, Груніну Івану, Трофим'яку Богдану; чотири пам'ятки на «Алеї Зірок»: Михайлу Форгелю, Степану Галябарді, Василю Бурмі, Романчук Лесі.

Однак, активне спорудження пам'ятників, пам'ятних знаків, меморіальних та анотаційних таблиць, іноді сумнівної історичної та естетичної цінності, призводить до перенасичення та дисгармонії міського середовища.

Ефективним кроком буде закріплення за пам'ятками так званих «шефських» організацій – установ, організацій та підприємств міста з метою пам'яткоохоронної роботи; необхідно встановити порядок обов'язкового погодження з державними та громадськими органами питання спорудження пам'яток, планування забудов, відведення ділянок з метою встановлення контролю за збереженням та дослідженням територій історико-культурного значення; розробити та здійснювати заходи щодо проведення періодичних оглядів пам'яток і їх впорядкування, створивши комісії з числа державних органів та громадських організацій.

На сьогодні не завершено складання нового Державного реєстру нерухомих пам'яток України, що не дозволяє забезпечити користувачів повною та достовірною інформацією про пам'ятки культурної спадщини.

Серйозною проблемою в збереженні культурної спадщини залишається невизначеність меж заповідників, історико-архітектурних комплексів, окремих пам'яток, а також неоформленість проектів відведення земельних ділянок, на яких вони знаходяться. Особливо загрозлива ситуація складається щодо пам'яток археологічної спадщини.

Гостро стоїть питання фінансування державних цільових програм. Щорічно при формуванні державного бюджету не враховуються потреби фінансового забезпечення Загальнодержавної програми збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2012 – 2015 роки, Комплексної програми паспортизації об'єктів культурної спадщини на 2003 – 2010 роки, саме тому провести заходи по благоустрою, реставрації стає неможливим.

Водночас, постійно погіршується стан екології, природні катаклізми завдають непоправної шкоди, а часом і безслідно стирають унікальні факти духовної та матеріальної культури минулих поколінь. Руйнівного впливу зазнає культурна спадщина різних категорій унаслідок протиправних вчинків людини,

через зневажливу, бездумну, а часом і підкреслено легковажну поведінку або у зв'язку з наростаючим валом розкрадань культурних цінностей.

SWOT-аналіз охорони і збереження культурної спадщини міста	
СИЛЬНІ СТОРОНИ	МОЖЛИВОСТІ
<ul style="list-style-type: none"> - значна культурна та історична спадщина; - велика кількість визначних місць історико-культурних надбань та туристичного потенціалу; - численні місця культурної спадщини; 	<ul style="list-style-type: none"> - відновлення пам'ятників та історичних місць; - впровадження системи якісного надання історико-культурних послуг; - швидкий розвиток туризму; - реалізація рекреаційного та історико-культурного потенціалу; - впровадження механізмів партнерства і співпраці держави, місцевого самоврядування, громадськості;
СЛАБКІ СТОРОНИ	ЗАГРОЗИ
<ul style="list-style-type: none"> - вертикальна неузгодженість ряду інституцій; - відсутність належних горизонтальних зв'язків; - відсутність уваги академічної правової науки; - обмеження фінансування; - недостатньо розвинута система популяризації культурного надбання; - незадовільний стан пам'ятників та історичних місць; - недосконала інфраструктура для туризму та відпочинку; 	<ul style="list-style-type: none"> - недостатній рівень інвестицій у сферу культури і відпочинку; - відсутність регіональної стратегії розвитку культурно-відпочинкової сфери міста.

Рис. 2.2 – SWOT - аналіз охорони і збереження культурної спадщини міста

Внутрішні підстави проблеми: суб'єкт проблеми - населення, традиції, культура. У першу чергу головною потребою є - підтримка державою пам'яток культури в належному стані (постійна реставрація, охорона від вандалів, воїн, економічної ситуації в країні, екологічних факторів та ін.)

Зовнішні підстави проблеми: реалізація інтересів і потреб населення у сфері охорони та збереження культурної спадщини міста та підтримки об'єктів культури через такі соціальні інститути, як економіка, релігія, культура, політика, так як культурні історичні цінності - це те, що передається з

покоління в покоління і є гордістю для всього людства, доказом високого культурного розвитку наших предків.

Структура проблеми: керівництво певних соціальних інститутів відповідає на потреби суспільства створенням і введенням, а так само контролем за виконанням певних законів про охорону культурної спадщини.

Характеристика властивостей проблеми (рис. 2.2): дана проблема є глобальною, що зачіпає інтереси населення всього світу. Вирішення цієї проблеми вкрай необхідно, так як наслідком може служити повне знищення пам'яток культурного надбання.

Відсутність єдиної методологічної бази в справі виявлення, обліку, збереження, наукового вивчення та використання об'єктів культурної спадщини тільки посилило необхідність стану їх збереження.

Практичне значення емпіричної оцінки полягає у підвищенні рівня обґрунтованості державно-управлінських рішень з питань формування та удосконалення механізмів державного управління охороною і збереженням культурної спадщини.

2.2. Суб'єкти управління охороною і збереженням культурної спадщини міста і взаємодія між ними

У кожній країні, яка поважає своє минуле, існує власна система охорони культурної спадщини. У Великобританії, наприклад, функціонує Національний форум історичних міст, систематично проводяться огляди та комплексні обстеження міст з метою збереження їх спадщини й туристичного освоєння. У США і Канаді спеціалізовані комісії й асоціації при департаментах штатів, урядах провінцій та муніципалітетах розробляють перспективні бізнес-плани використання історико-культурних об'єктів міст та їх збереження, здійснення

контролю за переобладнанням, знесенням і будівництвом споруд в історичних зонах²².

В Україні сформовані органи управління у сфері охорони культурної спадщини, до функціональних обов'язків яких входить вирішення визначених завдань. Державне управління у сфері охорони культурної спадщини здійснюється Кабінетом Міністрів України та спеціально уповноваженими органами охорони культурної спадщини. До складу таких органів входять: центральний орган виконавчої влади та органи охорони культурної спадщини, обласних, районних державних адміністрацій, місцевого самоврядування.

В перелік державних органів причетних до управління охороною і збереженням культурної спадщини входять: Міністерство культури і туризму, Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, Державний комітет архівів України, Державний комітет України у справах національностей та релігій, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Інститут археології НАН України. Зараз в Україні нерухома культурна спадщина перебуває в управлінні двох урядових структур, які часто дублюють покладені на них функції, а саме: пам'ятки археології, історії, монументального мистецтва знаходяться у підпорядкуванні Державної служби з питань національної культурної спадщини при Мінкультури України; пам'ятки архітектури, містобудування, садово-паркового мистецтва та історичні ландшафти – Міністерства регіонального розвитку та будівництва України. Такий дуалізм управління нерухомою спадщиною ускладнюється ще й тим, що ведення обліку культових споруд здійснює Державний комітет України у справах національностей та релігій. А об'єктами археологічної спадщини, доки не створені органи охорони культурної спадщини на місцях, фактично керують органи Інституту археології НАН України, які санкціонують проведення археологічних досліджень за кваліфікаційними документами «відкритими

²² Юшков С. В. Очерки по истории феодализма в Киевской Руси.-М.;Л., 1939. - С.23.

листами» Інституту без отримання дозволу Державної служби з питань національної культурної спадщини.

В умовах демократизації суспільства значно підвищується увага до збереження та актуалізації культурної спадщини. Основними засадами державної політики України у сфері культури визначені захист і збереження культурної спадщини як основи національної культури. Проте аналіз сучасного стану системи охорони культурної спадщини засвідчує, що існує низка проблем, які потребують свого розв'язання. Це, перш за все, відсутність чіткої вертикалі владних інститутів, розпорошеність і дублювання функцій управління пам'яткоохоронної діяльності, недосконалість міжвідомчої взаємодії та координації між Міністерством культури і туризму України та іншими міністерствами й відомствами, неналагодженість системи управління охороною культурної спадщини на регіональному рівні, роздробленість у законодавчому полі, нескоординованість співпраці з науковими та недержавними організаціями тощо.

Політика у сфері охорони культурної спадщини здійснюється різними суб'єктами управління, що у своїй сукупності утворюють інституційну систему. Тому, саме в умовах демократизації державного управління, коли необхідний якісно новий розвиток усіх структурних елементів державної служби у відповідності до потреб сьогодення, відбувається процес становлення нових інститутів.

Відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини» державне управління у сфері охорони культурної спадщини покладається на Кабінет Міністрів України та спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини. До спеціально уповноважених органів охорони культурної спадщини, згідно із зазначеним законом ст. 3, належать: центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини; орган охорони культурної спадщини Ради міністрів Автономної Республіки Крим; органи охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; органи охорони

культурної спадщини районних державних адміністрацій; органи охорони культурної спадщини місцевого самоврядування²³.

Вищим державним інститутом виконавчої влади в Україні у сфері охорони культурної спадщини визначено Кабінет Міністрів України. До повноважень Кабінету Міністрів України у сфері охорони культурної спадщини належать такі: здійснення державної політики, державного контролю, занесення об'єктів культурної спадщини національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України та внесення змін до нього щодо пам'яток національного значення, подання у відповідні міжнародні інстанції пропозиції щодо занесення пам'ятки до Списку всесвітньої спадщини, надання дозволу на переміщення (перенесення) пам'ятки національного значення, затвердження Списку історичних населених місць України та змін, внесених до нього, оголошення ансамблів і комплексів пам'яток заповідниками чи музеями - заповідниками, затвердження нормативів і методик грошової оцінки пам'ятки²⁴.

Міністерство культури і туризму України є центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини, що організовує виконання законів України і здійснює контроль за їх реалізацією. Міністерство безпосередньо керує діяльністю державних закладів культури і мистецтв, у тому числі всіх, що мають статус національних²⁵.

Нинішня структура Міністерства культури і туризму України не цілком відповідає завданням, що стоять перед державною культурною політикою і потребує реформування. До недоліків слід віднести такі: необгрунтоване об'єднання різних функцій в один підрозділ, тоді як деякі суміжні функції забезпечуються різними підрозділами. Так охороною культурної спадщини опікується окрема Державна служба, а музейною справою - відділ аналізу та прогнозування музейної справи; міжнародні культурні зв'язки цілком віднесено до функцій Міністерства закордонних справ.

²³ Закон України «Про охорону культурної спадщини». Ст.3.

²⁴ Закон України «Про охорону культурної спадщини». Ст. 3.

²⁵ Положення «Про Міністерство культури і туризму України» затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р. № 1566.

На підставі Закону України «Про охорону культурної спадщини» у 2002 р. при Міністерстві культури створено новий орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини - Державну службу охорони культурної спадщини. Згідно із Положенням про державну службу охорони культурної спадщини, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 2002 р., до її компетенції належить реалізація державної політики з питань охорони культурної спадщини, ведення Державного реєстру нерухомих пам'яток України, здійснення контролю за паспортизацією нерухомих об'єктів культурної спадщини, координація робіт з виявлення, дослідження та документування об'єктів культурної спадщини, встановлення режиму використання пам'яток національного значення, їхніх територій, зон охорони, охоронюваних археологічних територій, історичних ареалів населених місць; надання дозволів на проведення робіт на пам'ятках національного значення, їхніх територій, зон охорони, охоронюваних археологічних територій, історичних ареалів населених місць; здійснення функцій управління заповідниками, музеями-заповідниками, що перебувають у державній власності та ін.²⁶.

Відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», Міністерство має змінити свою структуру, повноваження та функції²⁷. Так, згідно з цим Указом, Державна служба з питань національної культурної спадщини та Державна служба контролю за переміщенням культурних цінностей залишилися у структурі Міністерства культури. Проте єдиний центральний орган виконавчої влади, який би ніс повну відповідальність за формування і реалізацію державної політики у сфері охорони культурної спадщини, так і не створено.

Система державних інституцій у сфері культури включає також 24 обласних і два міських (Київ та Севастополь) управлінь культури і туризму. Обласним і міським управлінням культури і туризму підпорядковані районні

²⁶ Положення «Про Державну службу охорони культурної спадщини» затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 2002 р.

²⁷ Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085/2010 від 9 грудня 2010 р.

відділи культури і туризму, що є структурними підрозділами районних державних адміністрацій. Згідно із Законом України «Про місцеві державні адміністрації», до повноважень місцевих державних адміністрацій входить здійснення державного контролю за охороною і використанням пам'яток історії та культури на території відповідної територіальної одиниці, що обумовлює утворення у структурі місцевої адміністрації спеціально уповноваженого органу, який має реалізувати повноваження у сфері охорони культурної спадщини, визначені ст. 6 Закону України «Про охорону культурної спадщини». Функції спеціально уповноважених органів з охорони культурної спадщини в більшості обласних державних адміністрацій виконують управління культури і туризму та управління містобудування та архітектури. Як показує практика, відсутність окремого органу охорони культурної спадщини у структурі місцевих державних адміністрацій не дозволяє на належному рівні здійснювати державне управління пам'яткоохоронною сферою.

Окрім того, повноваження у сфері охорони та збереження культурної спадщини мають інші міністерства і відомства. Нерухома частина культурної спадщини перебуває в управлінні двох урядових інституцій, які часто дублюють покладені на них функції: пам'ятки археології, історії, монументального мистецтва - у підпорядкуванні Міністерства культури і туризму України, а пам'ятки архітектури, містобудування - Міністерства регіонального розвитку та будівництва України. Управління нерухомою спадщиною ускладнюється ще й тим, що ведення обліку культових споруд здійснює Державний комітет України у справах національностей та релігій, а майно культових споруд знаходиться у власності церков різних конфесій. Сфера управління рухомими об'єктами культурної спадщини належить до компетенції Державної служби контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України при Міністерстві культури і туризму України та Державного комітету архівів України²⁸. Під сферою впливу

²⁸ Положення «Про Державну службу контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України»: затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 червня 2000 р. № 983 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 25. - Ст. 104.

та оперативного управління Міністерства охорони навколишнього природного середовища України перебувають об'єкти садово-паркового мистецтва та ландшафтні природні території, які мають історичну цінність, що відносяться до культурної спадщини. У структурі цього міністерства, зокрема, діють Державний комітет із земельних ресурсів, Державна служба заповідної справи та Державні управління в регіонах історико-культурного призначення²⁹. Активним суб'єктом формування культурної політики в міжнародній сфері та культурного образу України є Міністерство закордонних справ України. Суб'єктом правової охорони культурної спадщини є Міністерство внутрішніх справ України та його структурні одиниці на місцях. У складі МВС діє Державна служба охорони, яка здійснює охорону особливо важливих об'єктів державної власності, серед яких державні архіви, державні музеї, картинні галереї, історико-культурні заповідники та інші важливі об'єкти культури, де зберігаються історичні та культурні цінності загальнодержавного значення³⁰.

Таким чином, в Україні не існує єдиного центрального незалежного органу охорони пам'яток, у підпорядкуванні якого знаходилися б усі види пам'яток. Така розпорошеність функцій інститутів пам'яткоохоронної сфери негативно впливає на процес управління охороною культурної спадщини.

У сучасних умовах проблемами вивчення, збереження пам'яток історії, культури, археології, розробкою методологічних засад у пам'яткознавстві займаються наукові інституції, що підпорядковані Національній Академії Наук та галузевим міністерствам. Наукові установи НАН України такі: інститут археології, інститут національної пам'яті, інститут історії, інститут мистецтвознавства, етнології та фольклористики. До науково-галузевих установ відносяться: науково-дослідний інститут пам'яткоохоронних досліджень (МКТ), державний науковий центр захисту культурної спадщини від техногенних катастроф (МЧС), Національний науково-дослідний реставраційний центр. З метою вивчення теоретичних і методичних проблем

²⁹ Культурна спадщина України. Правові засади збереження, відтворення та охорони культурно-історичного середовища: зб. офіц. докум./упоряд. В.І.Фрич; відп. ред. М.В. Гарник.- К.: Істина 2002.- 336 с.

³⁰ Положення «Про Державну службу охорони культурної спадщини» затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 2002 р.

історико-культурної спадщини через об'єднання зусиль академічної науки й громадськості, спільною постановою Президії НАН України та колегії Головної ради Українського товариства охорони пам'яток історії та культури в 1991 р. створено Центр пам'яtkознавства. Значну роль в активізації культурної спадщини відіграє підготовка Зводу пам'яток історії та культури України, яка розпочалася в 1972 р.

На території України діють дорадчі інститути різних рівнів. Відповідно до Указу Президента України № 469/2010 від 2 квітня 2010 р. була утворена Громадська гуманітарна рада як консультативний орган при Президентові України, що складається з робочих груп різних напрямів, у т.ч. з питань культури і мистецтва. Верховна Рада України має профільний Комітет з питань культури і духовності, одним із головних завдань якого є формування законодавчого поля в галузі культури. При Міністерстві культури і туризму працює дорадчий і контрольний громадський орган - Колегія міністерства. Згідно із Законом України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 р. діє Міжвідомча рада з питань вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей, завданнями якої є координація роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади щодо управління та здійснення контролю за вивезенням, ввезенням і поверненням культурних цінностей ³¹. Координацію співпраці національних інституцій з ЮНЕСКО покладено на Національну комісію України у справах ЮНЕСКО - міжвідомчий орган при МЗС України - створений Указом Президента України № 212/96 від 26 березня 1996 р.

У пам'яtkоохоронній справі діють міжнародні, всеукраїнські та регіональні громадські організації, фонди, товариства, творчі спілки, які виступають не лише як партнери Міністерства культури і туризму в реалізації пам'яtkоохоронної політики та структури громадського контролю дій влади у цій сфері, але й самі здійснюють пам'яtkоохоронні проекти, проводять кампанії, спрямовані на популяризацію національної спадщини. До

³¹ Положення «Про Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ України» затверджене: постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. № 615 (зі змінами).

міжнародних громадських інституцій відносяться такі: Міжнародна рада з питань пам'яток і визначних місць (ICOMOS), Міжнародний дослідний центр збереження й реставрації культурних цінностей (ICSSAOM), Міжнародний благодійний фонд «Україна 3000», Міжнародний фонд «Відродження» тощо. Найбільш потужною і структурованою серед всеукраїнських громадських інституцій є Українське товариство охорони пам'яток історії та культури (УТОПК). Це добродійна науково-творча організація, яка створена з метою збереження, реставрації, вивчення та пропаганди пам'яток історії та культури, а також контролю за додержанням законодавства про їх охорону і використання. Для поглибленої розробки окремих напрямків роботи УТОПК була створена низка наукових та культурно-просвітницьких центрів: Науково-дослідний центр «Часи козацькі», Культурологічний центр УТОПК, Український центр біографічної некрополістики. Поряд з цим діють Український центр розвитку музейної справи, Всеукраїнський фонд відродження видатних пам'яток історії та культури імені Олеса Гончара, Українська асоціація захисту історичного середовища, творчі спілки: архітекторів, археологів, краєзнавців, майстрів народного мистецтва та інші фонди і товариства.

У багатьох областях у структурі управління культури і туризму функціонують консультативні ради з питань охорони культурної спадщини.

Отже, в Україні робота по науковому освоєнню, охороні та використанню культурної спадщини проводиться під егідою багатьох наукових установ, зокрема інститутів історії України та археології НАН України, Центру пам'ятокознавства НАН України й Українського товариства охорони пам'яток історії та культури, Київського науково-дослідного інституту теорії та історії архітектури і містобудування, Українського державного інституту проектування міст «Діпромісто», Львівського інституту «Укрзахідпроектреставрація», Національного університету «Львівська політехніка» тощо.

На підставі проведеного аналізу необхідно зазначити, що до кола суб'єктів управління охороною і збереженням культурної спадщини слід віднести таких фізичних та юридичних осіб: 1) ООН; 2) ЮНЕСКО; 3) інші

спеціалізовані установи ООН, які в тому чи іншому аспекті дотичні до питань охорони та використання культурної спадщини; 4) Раду Європи та її відповідні органи; 5) міжнародні неурядові організації; 6) міждержавні об'єднання; 7) окремі держави; 8) органи держави загальної компетенції; 9) органи держави спеціальної компетенції; 10) органи місцевого самоврядування; 11) національні неурядові організації; 12) територіальні громади; 13) громадяни.

У Тернопільській області питання збереження культурної спадщини, як вже зазначалося, більше двадцяти років знаходиться, згідно з статутом, у компетенції Тернопільської обласної комунальної інспекції охорони пам'яток історії та культури, основне завдання якої полягає у створенні більш сприятливих умов для розвитку сфери охорони культурної спадщини, забезпеченні належного рівня збереженості та використання об'єктів культурної спадщини в суспільному житті.

Відповідно до Закону України «Про збереження культурної спадщини», рішення виконавчого комітету та Положення про управління культури і мистецтв Тернопільської міської ради, для забезпечення досягнення цілей у галузі збереження культурної спадщини, у 2010 р. створено сектор розвитку мистецтв та духовної спадщини управління культури і мистецтв Тернопільської міської ради, головною метою якого є виконання завдань та функцій щодо здійснення комплексних заходів пам'яткоохоронної роботи в місті Тернополі.

Згідно законодавчих та нормативно-правових актів, наділенні правосуб'єктністю, сектор являється невід'ємною ланкою та складовою всієї вертикалі суб'єктів управління спадщиною, детальний аналіз якої зазначався вище та здійснює з іншими компетентними відомствами, а саме: управлінням житлово-комунального господарства, благоустрою та екології, управлінням з питань архітектури, містобудування та кадастру Тернопільської міської ради та Тернопільської обласної комунальної інспекції охорони пам'яток історії та культури, в якій активно переймає досвід, контроль за станом збереження і схоронності, режимом використання, популяризації пам'яток культурної спадщини.

Найсуттєвішими зовнішніми зв'язками сектору розвитку мистецтв та духовної спадщини управління культури і мистецтв Тернопільської міської ради є взаємодія між її елементами, як показано на рис. 2.3 з:

- структурними підрозділами міської ради в процесі здійснення організаційного забезпечення сектору розвитку мистецтв та духовної спадщини;
- виконавчим комітетом міської ради шляхом делегування повноважень органів виконавчої влади; органами місцевого самоврядування (в межах повноважень наданих законами України);
- засобами масової інформації шляхом висвітлення в них діяльності у сфері збереження культурної спадщини, обміну інформацією;
- політичними партіями, громадськими організаціями, профспілковими комітетами, громадськістю, релігійними організаціями, шляхом залучення їх до забезпечення участі у формуванні та реалізації завдань покладених на сектор;
- підприємствами, організаціями та установами, шляхом контролю за реалізацією ними виконання розпорядчих документів міського голови та в процесі здійснення організаційного забезпечення комплексних заходів, використання оперативних та статистичних даних необхідних для виконання посадових обов'язків.

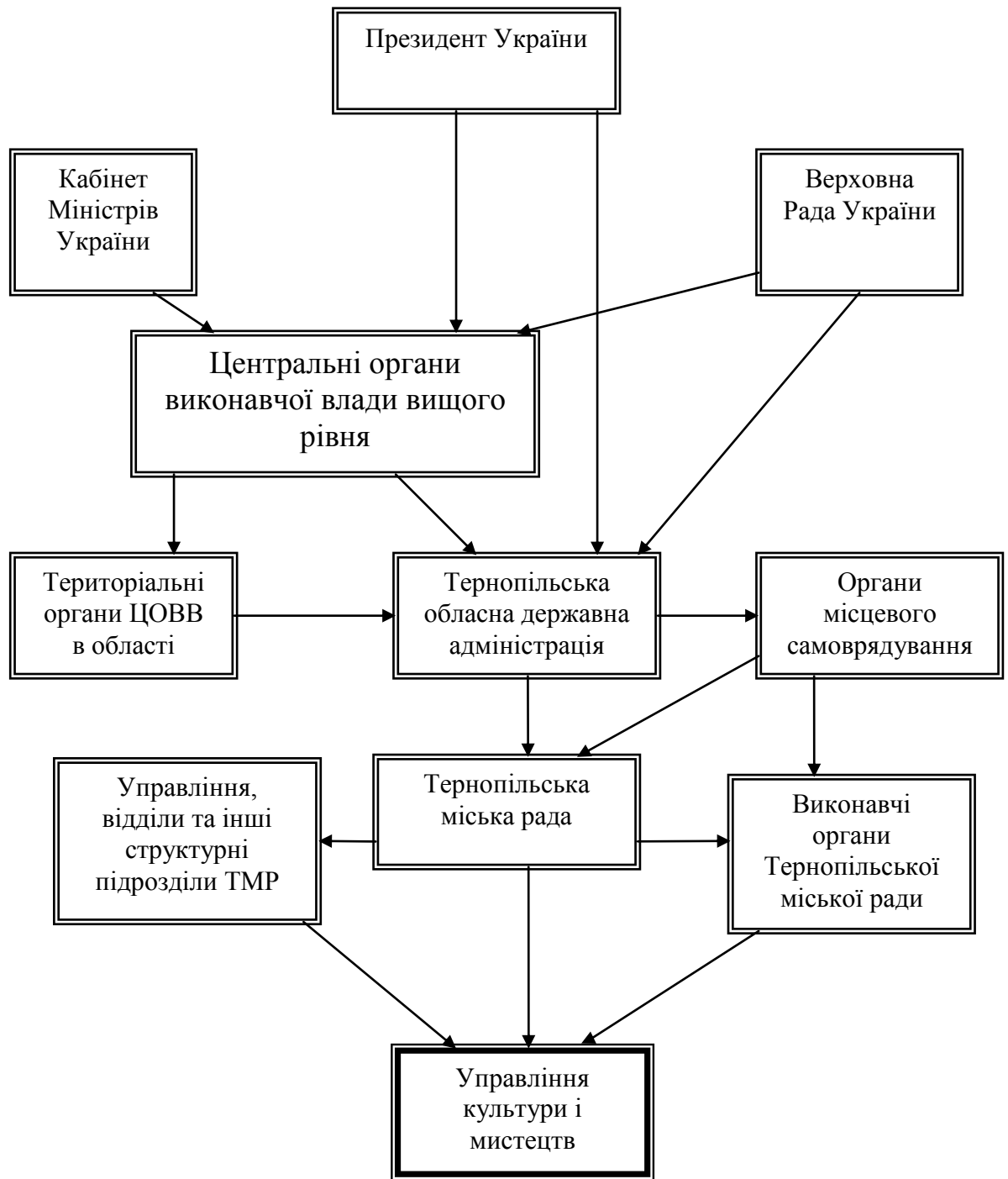


Рис. 2.3 - Зовнішнє середовище сектору розвитку мистецтв та духовної спадщини управління культури і мистецтв Тернопільської міської ради

Аналіз зовнішнього середовища вказує що до безпосереднього оточення відносяться органи державного управління, що регламентують діяльність управління культури і мистецтв, а саме: Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада, Обласна державна адміністрація, Обласна рада, органи місцевого самоврядування. Управління у своїй діяльності керується Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державну службу», Указами та розпорядженнями Президента

України, постановами Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України, рішеннями міської ради та виконавчого комітету, розпорядженнями міського голови, діючим законодавством, Положенням про управління .

Для досягнення поставлених цілей та підвищенні рівня обґрунтованості державно-управлінських рішень з питань формування та удосконалення механізмів державного управління охороною культурної спадщини управління вибудовує відповідну лінійно-функціональну структуру, яка характеризує сукупність елементів і взаємозв'язків між ними, що дає змогу найефективніше перетворити вхідні ресурси в шляхи і напрями реалізації прикладних завдань з охорони і використання культурного надбання.

Графічно елементи системи відображені на рис. 2.4 за допомогою побудови моделі системи на основі субстрактного аналізу.

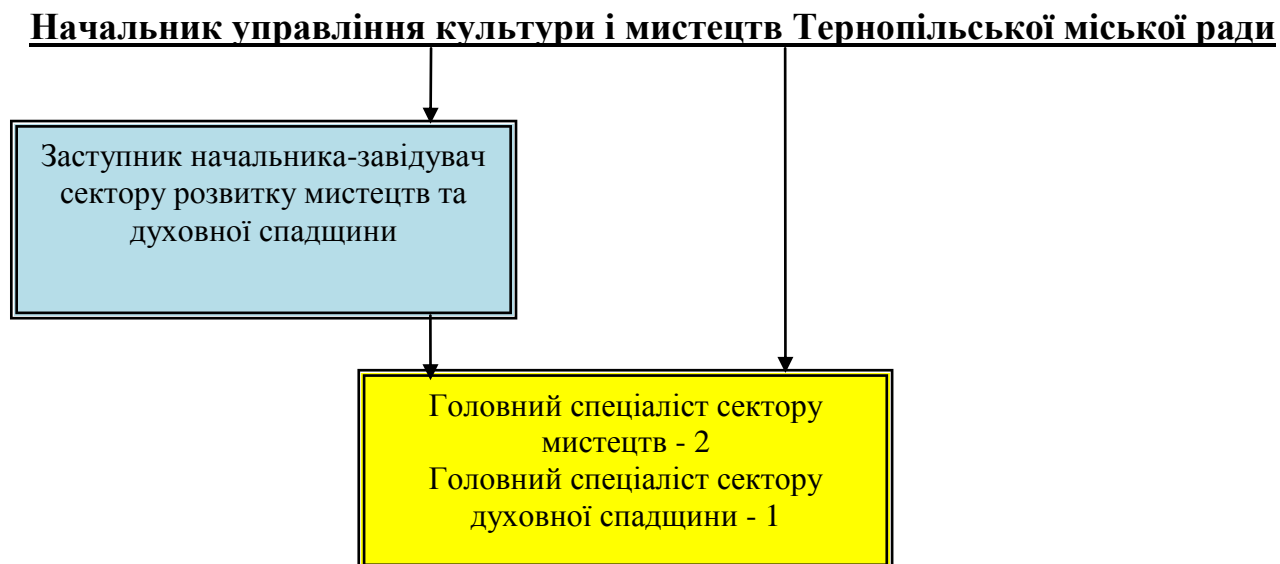


Рис. 2.4 - Підсистема управління культури і мистецтв

Отже, найсуттєвішими внутрішніми зв'язками є взаємодія між собою елементів системи, що забезпечує ефективну роботу управління культури і мистецтв, а саме сектору розвитку мистецтв духовної спадщини.

Головною метою та завданням у цьому напрямку даного сектору є участь у створенні більш сприятливих умов для розвитку сфери охорони культурної спадщини; обліку та контролю за збереженням та використанням об'єктів культурної спадщини; залученню інвестицій щодо їх збереження, реставрації, відновлення, консервації, музеєфікації; сприяння залученню об'єктів культурної спадщини до національних та світових туристичних маршрутів.

Для покращення пам'яткоохоронної роботи основними цілями, завданнями та функціями виконавчого органу міста Тернополя в управлінні охороною і збереженням культурної спадщини є:

- забезпечення реалізації державної політики з питань охорони, обліку та створення умов для розвитку соціальної інфраструктури у сфері культури та охорони об'єктів культурної спадщини;
- створення умов для відродження і розвитку культури української нації, національного історико-культурного надбання;
- формування духовних потреб та естетичних смаків населення;
- сприяння в роботі громадських організацій, національно-культурних, культурно-мистецьких, культурно-освітніх організацій;
- здійснення робіт щодо виявлення нових об'єктів культурної спадщини, забезпечення їх збереження;
- організація взяття на облік, паспортизація, інвентаризація пам'яток культурної та духовної спадщини;
- пропаганда розвитку культури та духовної спадщини через засоби масової інформації;
- участь в організації конференцій, нарад, семінарів за напрямком діяльності;
- розробка цільових Програм збереження культурної спадщини міста;
- здійснення з іншими компетентними відомствами державного контролю за дотриманням законодавства, за станом збереження і схоронності, режимом використання, популяризації пам'яток археології, історії та монументального мистецтва.

Основними факторами зовнішнього середовища, які впливають на виконання функцій управління культури і мистецтв Тернопільської міської ради є:

1. Закони, урядові постанови, рішення міської ради, розпорядження голови обласної державної адміністрації.
2. Економічні (нестабільність у фінансовій ситуації в країні).
3. Технологічні та науково-технічні (удосконалення навиків роботи з комп'ютерною технікою).

4. Соціальні (вирішення соціальних проблем стосовно працівників місцевого самоврядування).

На рис. 2.5 зображені основні фактори зовнішнього середовища управління культури і мистецтв.

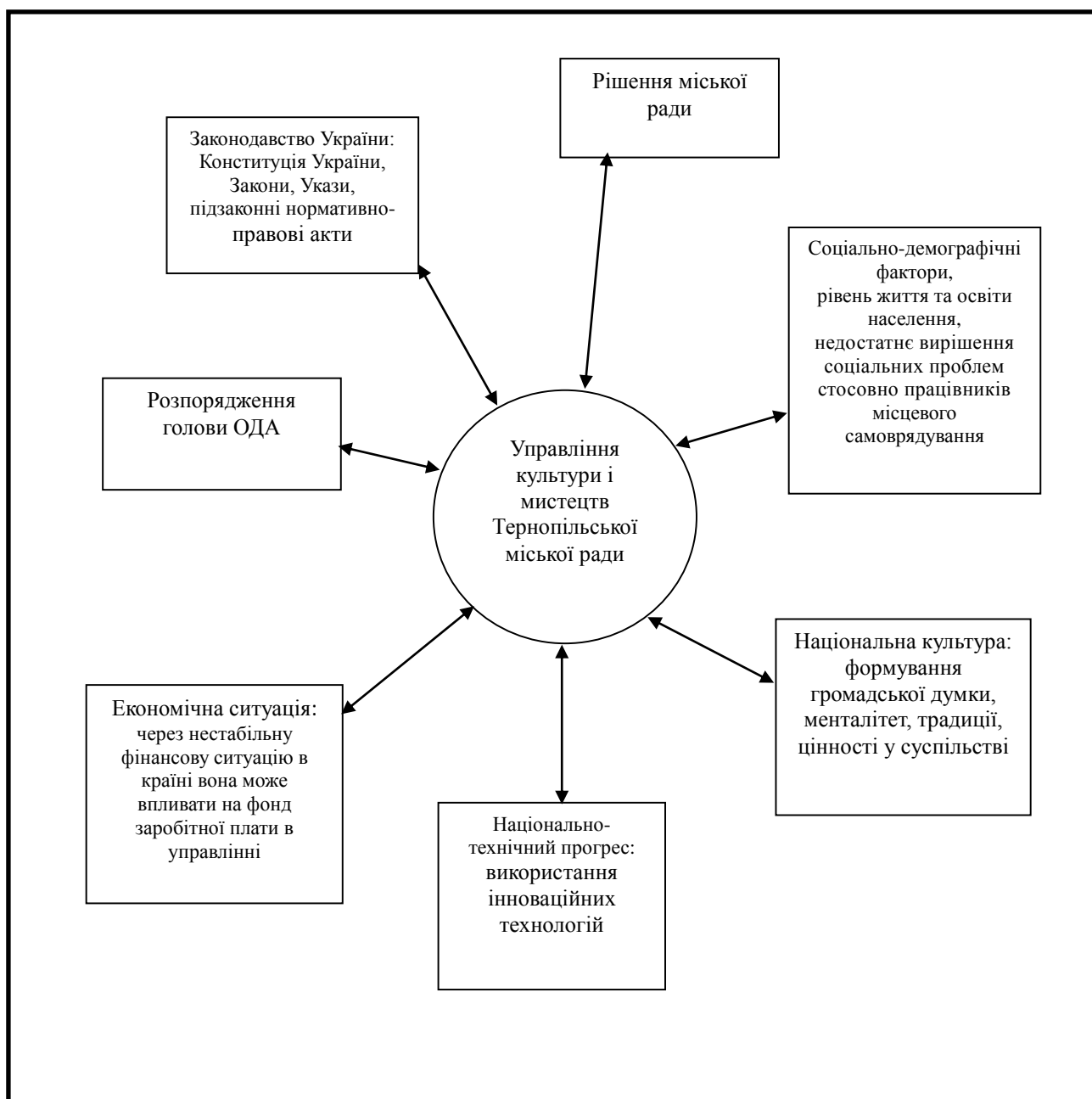


Рис. 2.5 - Фактори зовнішнього середовища управління культури і мистецтв

Під зовнішнім середовищем управління культури і мистецтв розуміють сукупність елементів, що оточують його та справляють на його діяльність суттєвий вплив. Зовнішнє середовище є джерелом одержання управлінням ресурсів, необхідних для його існування (табл. 2.1).

Фактори зовнішнього середовища та їх вплив на управління культури і мистецтв

Група факторів	Фактор	Прояв	Можливі відповідні дії організації
Правові	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про культуру», Закон України «Про культурну спадщину»	Проведення нарад, засідання комісій	Створення Програм, видання наказів, затвердження посадових інструкцій.
Соціальні	Соціальні показники: рівень життя та освіти населення, відношення до традицій та культурних цінностей	Співпраця з ОДПІ м. Тернополя	Виконання запитів, проведення благодійних акцій
Економічні	Економічні показники: темпи інфляції, платіжний баланс, рівень безробіття, рівень оплати праці тощо.	Підвищення заробітної плати, збільшення кількості посад.	Обов'язок оперативно реагувати на всі тенденції розвитку економіки, вірно і своєчасно відображати їх у звітах.
Політичні	Рівень політичної стабільності.	Необхідно мати уявлення про наміри органів влади щодо певних секторів економіки та суспільства загалом.	Своєчасно реагувати на політичні зміни.
Технологічні та науково-технічні	Новітні науково-технічні тенденції.	Підготовка нових програм, методологія розробки.	Прискорять терміни обробки звітності та надання якісних послуг.

Отже, найсуттєвішими зовнішніми зв'язками, якими характеризується управління охороною і збереженням культурної спадщини є взаємодія з:

- структурними підрозділами міської ради в процесі здійснення організаційного забезпечення діяльності управління;
- державними органами, обласною державною адміністрацією шляхом делегування повноважень органів виконавчої влади; органами місцевого самоврядування (в межах повноважень наданих законами України);
- засобами масової інформації шляхом висвітлення в них діяльності управління культури і мистецтв, обміну інформацією;
- громадськими організаціями та самодіяльними формуваннями;
- релігійними організаціями, фізичними та юридичними особами.

На рис. 2.6 зображена модель зовнішньої співпраці управління культури і мистецтв Тернопільської міської ради.

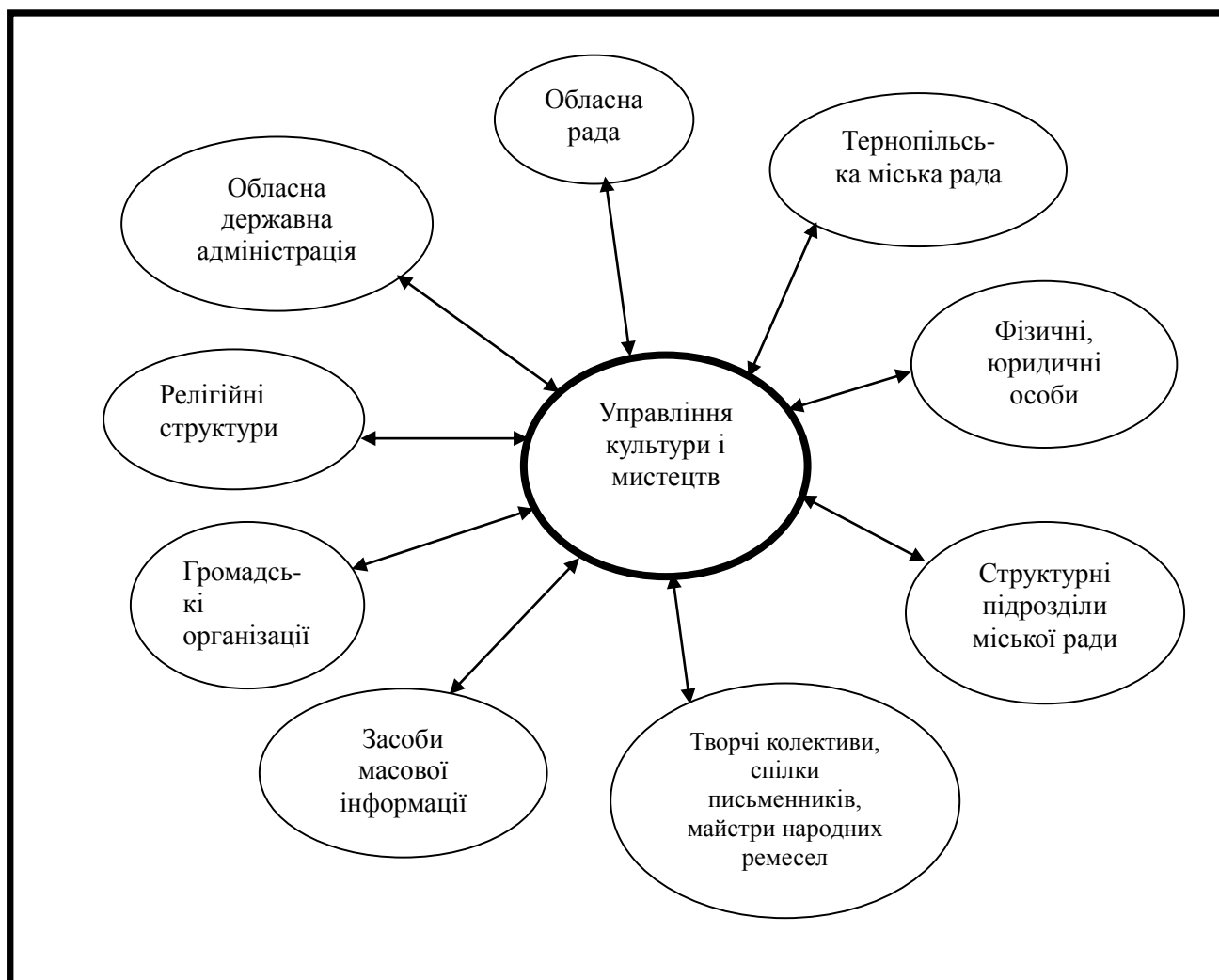


Рис. 2.6 - Взаємодія управління культури і мистецтв Тернопільської міської ради з елементами зовнішнього середовища

Крім того місцевим органам влади, а саме управлінню житлово-комунального господарства, благоустрою та екології доручено вирішувати питання балансової належності об'єктів культурної спадщини, згідно рішення виконавчого комітету від 18.04.2012 р. № 657 «Про облік об'єктів монументального мистецтва», особливо археологічної спадщини, в межах і за межами населених пунктів, забезпечити охорону об'єктів культурної спадщини, їх утримання, обслуговування, збереження та використання.

Виконавчому комітетові Тернопільської міської ради, а саме управлінню культури і мистецтв, сектору розвитку культури та духовної спадщини проввести та здійснювати облік, електронну інвентаризацію об'єктів

культурного надбання відповідно до рішення виконавчого комітету від 18.04.2012 р. № 657 «Про облік об'єктів монументального мистецтва».

Управлінню містобудування та архітектури облдержадміністрації ставиться завдання вживати заходів з коригування генеральних планів населених пунктів області з урахуванням об'єктів археологічної спадщини.

Підрозділам Держземагентства в області, спільно з Тернопільською обласною інспекцією охорони пам'яток історії та культури необхідно провести реєстр земельних ділянок, на яких розміщені об'єкти культурної спадщини. Згідно із земельним та пам'яткоохоронним законодавством землі під об'єктами культурної спадщини, заповідниками та історичні ареали населених місць належать до категорії земель історико-культурного призначення та до земель державної форми власності. Найбільш вразливими серед інших є об'єкти археологічної спадщини.

Отже, в умовах ринкових відносин постає нагальним питання подальшого удосконалення інституційних засад у сфері охорони культурної спадщини. Насамперед необхідним є спрямування роботи відповідно до вимог сучасності щодо підтримки існуючої мережі пам'яткоохоронних інституцій, упровадження інноваційних інститутів і законодавчого визначення їхнього статусу. Інноваційними на сьогодні є інститути електронного урядування, зв'язків з громадськістю, публічно-приватного партнерства, інформаційних технологій тощо. З огляду на вищевикладене, є підстави вважати, що сучасний підхід до збереження і використання культурних цінностей неможливий без організаційних і структурних змін, удосконалення системи державного управління щодо створення дієвих механізмів міжвідомчої взаємодії та пошуку нових шляхів партнерства і співпраці з недержавними організаціями.

Беручи до уваги проблеми інституційного забезпечення розвитку сфери охорони культурної спадщини, необхідно здійснити низку заходів: створити єдиний центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини, у підпорядкуванні якого знаходилися б усі види пам'яток, як це передбачено Законом України «Про охорону культурної спадщини»; сформувати оптимальні регіональні структури органів охорони культурної

спадщини підпорядковані центральному органу з чітко визначеними компетенціями, в першу чергу, створити окремі управління охорони культурної спадщини; розбудувати стабільне партнерство держави з недержавним сектором у сфері охорони культурної спадщини, створити спеціальні експертно-дорадчі органи; запровадити нові інституції. В цілому аналіз досліджень дає підстави стверджувати, що в Україні створена розвинена інституційна система, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони культурної спадщини, до складу якої належать державні, наукові, міжвідомчі, дорадчі, громадські інститути. Кожен інститут має статус, правові основи діяльності, і відповідно, повноваження компетенції, свої характерні особливості, виконує певні функції. Діяльність інститутів спрямована на досягнення спільної мети. Тому цілком закономірно, що ефективне збереження, відновлення та відповідне використання культурно-історичної спадщини потребує науково обгрунтованої державної стратегії та чіткої діяльності всіх інститутів влади щодо її втілення, тісної їх взаємодії з інституціями громадянського суспільства.

2.3. Оцінка функціональних механізмів управління охороною і збереженням культурної спадщини міста

В процесі управління охороною культурної спадщини впроваджуються організаційно-правові, матеріально-технічні, інформаційні та інші заходи з виявлення, наукового вивчення, класифікації таких об'єктів; запобігання їх руйнування, забезпечення збереження, консервації, використання, пристосування та музеєфікації (рис. 2.7).

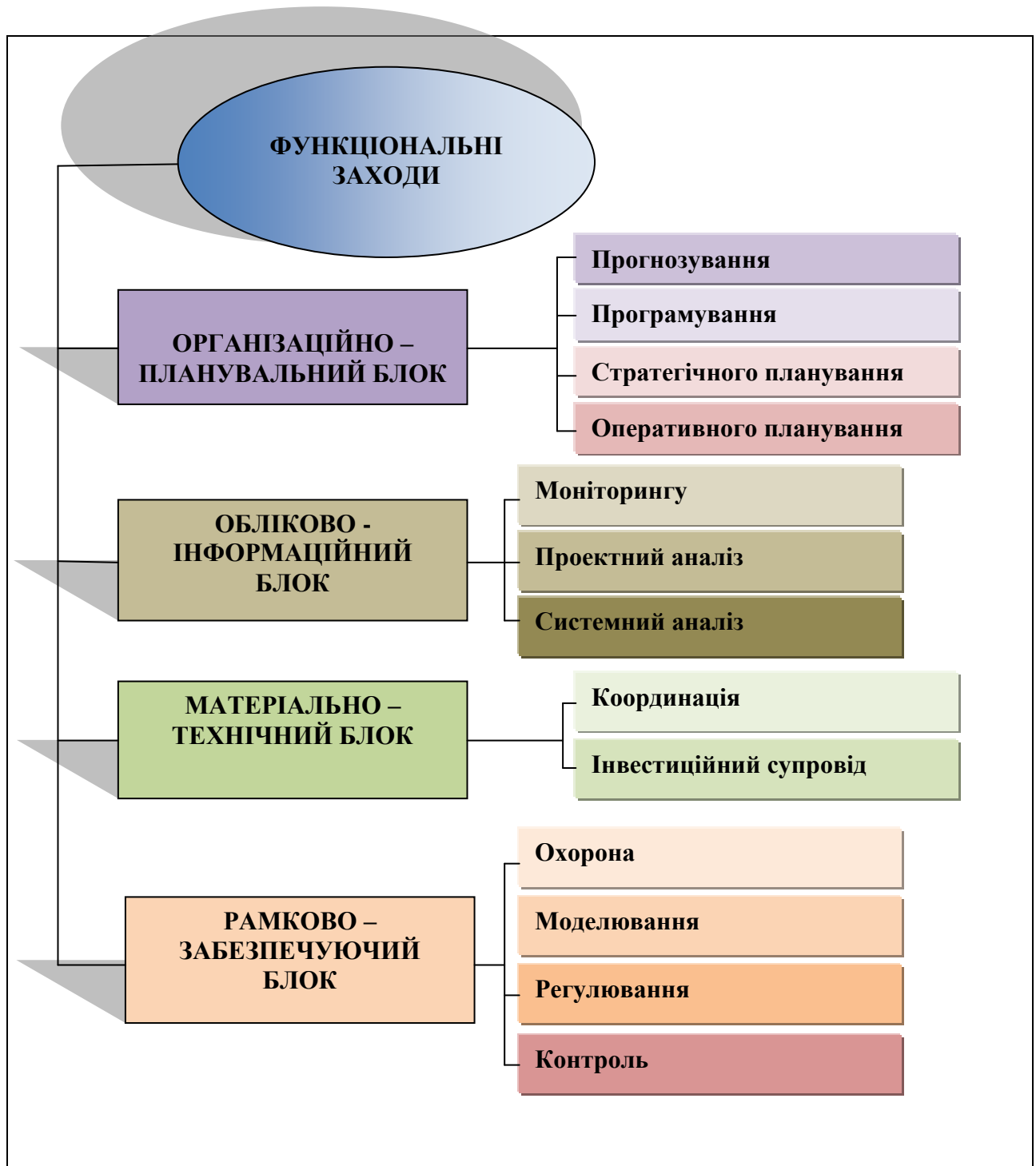


Рис. 2.7 – Схема функціональних заходів управління охороною і збереженням культурної спадщини міста

Одним із важливих функціональних механізмів управління охороною і збереженням культурної спадщини міста є облік. Беручи до уваги весь спектр напрацювань, облік можемо визначити як порядок науково аргументованого надання статусу пам'ятки об'єктам, що становлять історико-культурну цінність. Виконання цього виду функціональної діяльності здійснюється наступним чином.

По-перше: початковим етапом державного обліку пам'яток є виявлення об'єктів нерухомої культурної спадщини, що включає обстеження, фіксацію, вивчення, складання облікових карток на щойно виявлені об'єкти та формування списків виявлених пам'яток.

По-друге: подальшим етапом є паспортизація та складання облікової документації на пам'ятку, до якої мають входити: облікова картка, паспорт пам'ятки, історична довідка, акт технічного стану, матеріали фіксації, витяг з генерального плану міста чи іншого поселення з позначеними межами зон охорони, довідка про грошову вартість пам'ятки. Форма облікової картки та паспорта затверджені наказом Міністерства культури і мистецтв України та Державного комітету України з будівництва та архітектури від 13 травня 2004 р. № 295/104 наведені у додатку А та додатку Б.

По-третє: завершальним етапом обліку пам'яток є їх реєстрація та занесення до Державного реєстру національного культурного надбання. В випадку занесення пам'ятки до Реєстру їй присвоюється охоронний номер національного або місцевого значення. За останніми даними до Державного реєстру, затвердженого наказом Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 02.06.1999 р. № 128, занесено 16 237 пам'яток архітектури та містобудування, з них 3541 – національного значення.

Функціональні механізми управління охороною і збереженням культурної спадщини міста зображені на рис. 2.8.

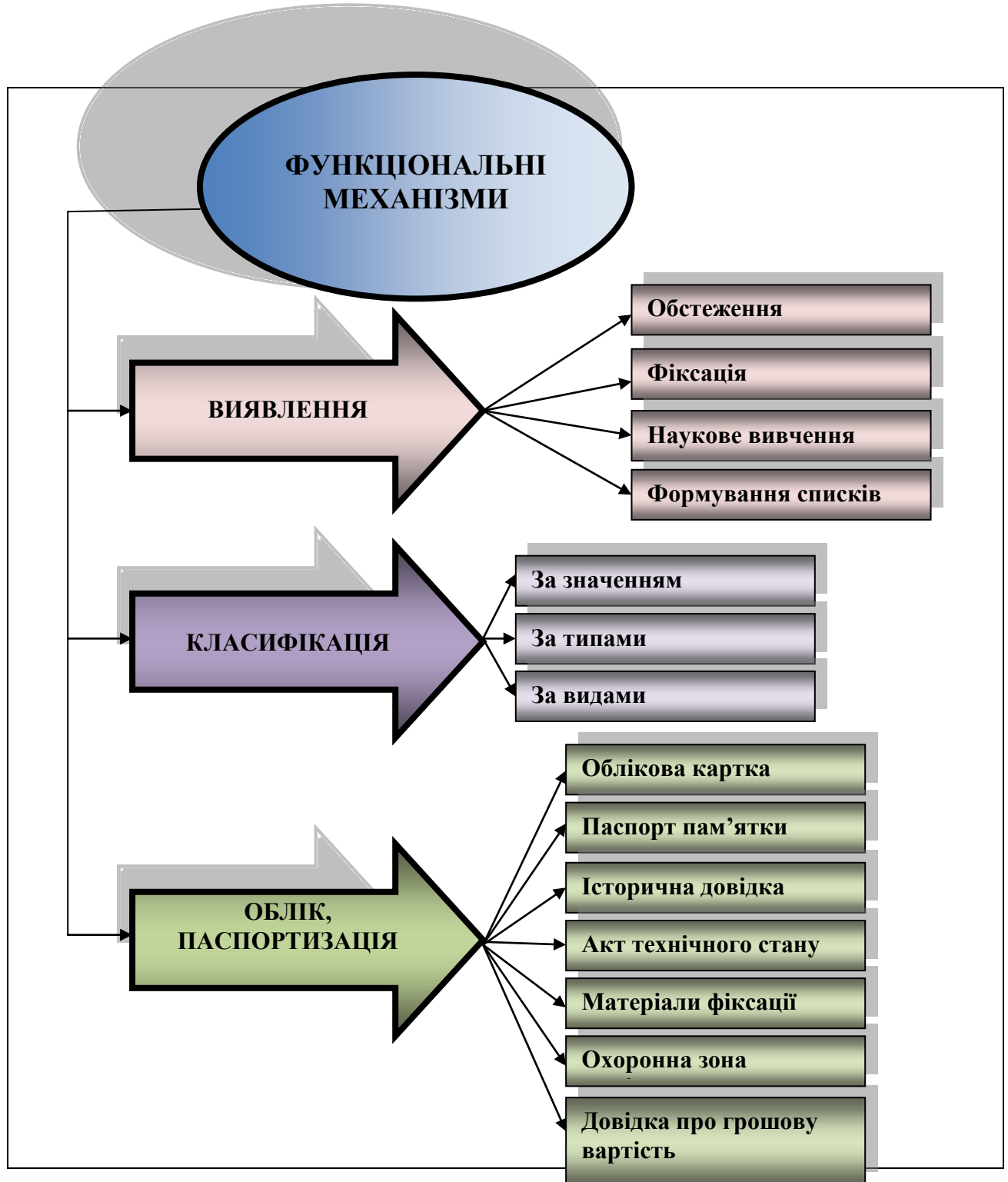


Рис. 2.8 – Схема функціональних механізмів управління охороною і збереженням культурної спадщини міста

Більша частина інфраструктури культурної спадщини перебуває у власності місцевих рад, тому з прийняттям Закону України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» роль регіонів у соціально-культурній сфері значно зросла. Так, відповідно до цього Закону виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються питання щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного

фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом. Водночас частину своїх повноважень у сфері культури районні та обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям³².

До негараздів збереження культурної спадщини слід віднести, передусім, відсутність відповідної уваги до цієї проблематики із боку академічної правової науки, відсутність комплексного підходу і непослідовність у створенні законодавчої та нормативної бази галузі збереження та використання культурних цінностей, обмеженим фінансуванням пам'яткоохоронних заходів, іноді байдужим ставленням несвідомої громадськості та урядовців до подальшої долі напівзруйнованих пам'яток тощо.

На сьогодні не завершено складання нового Державного реєстру нерухомих пам'яток України, що не дозволяє забезпечити користувачів повною та достовірною інформацією про пам'ятки культурної спадщини.

Серйозною проблемою в стані функціональних механізмів управління охороною і збереженням культурної спадщини залишається невизначеність меж заповідників, історико-архітектурних комплексів, окремих пам'яток, а також неформленість проектів відведення земельних ділянок, на яких вони знаходяться. Особливо загрозна ситуація складається щодо пам'яток археологічної спадщини.

Одним із визначних функціональних механізмів управління охороною і збереженням культурної спадщини є фінансове забезпечення.

Гостро стоїть питання фінансування державних цільових програм. Щорічно при формуванні державного бюджету не враховуються потреби фінансового забезпечення Загальнодержавної програми збереження та

³² Культурна спадщина України. Правові засади збереження, відтворення та охорони культурно-історичного середовища: зб. офіц. докум./упоряд. В.І.Фрич; відп. ред. М.В. Гарник.- К.: Істина 2002.- 336 с.

використання об'єктів культурної спадщини на 2004 - 2010 роки, Комплексної програми паспортизації об'єктів культурної спадщини на 2003 - 2010 роки.

На жаль, кошти у державних бюджетах протягом останніх десяти років на виконання цієї програми передбачені не були, а загалом, було виділено лише близько третини від потреби, що ставить під загрозу своєчасне і повне виконання Програми. Багато проблем, які упродовж десятиріч накопичувалися у сфері охорони культурної спадщини, ще потребують свого розв'язання. Недостатнє фінансування заходів з охорони пам'яток культурної спадщини протягом кількох десятиліть призвело до значного погіршення стану пам'яток. На підставі моніторингу пам'яток встановлено, що в окремих регіонах до 50 % об'єктів культурної спадщини перебуває в незадовільному стані, а кожний десятий - в аварійному.

Сьогодні можна констатувати, що в більшості місцевих громад України питання збереження пам'яток місцевого значення вирішується незадовільно, велика кількість пам'яток занепадає, особливо в сільській місцевості та невеликих містечках - головна проблема полягає не тільки в браку коштів, а й у відсутності спеціалістів та фахівців.

Аналіз функціональних механізмів та організаційної структури з охорони та збереження культурної спадщини свідчить про вертикальну неузгодженість ряду інституцій, відсутність належних горизонтальних зв'язків та необхідність реформування системи управління в регіоні. Аналіз існуючих програм збереження та охорони культурної спадщини дає підстави говорити про наявність суперечностей системи державного управління в цьому секторі, а саме: невідповідність змісту державної політики формам її реалізації, потреб у коштах – можливостям державного та місцевих бюджетів, – новим його формам. Ці обставини, за результатами дослідження Малишевої О.В., негативно впливають на результативність та ефективність державного управління двох взаємопов'язаних сфер туризму і охорони та збереження культурної спадщини (табл. 3.1) ³³.

³³ Малишева О.В. Науково-методичне забезпечення підвищення результативності державного управління охороною пам'яток та туризмом в АР Крим // Державне управління

Оцінка результативності і ефективності державного управління сферою туризму та охороною культурної спадщини

Напрями впливу державної програми на соціально-економічний розвиток країни (регіонів)	Критерії оцінки результативності	Показники ефективності
1	2	3
1. Зайнятість населення	Підвищення рівня зайнятості населення за рахунок збільшення робочих місць у сфері туризму та охорони культурної спадщини	Співвідношення між приростом зайнятості населення та його загальною чисельністю
2. Культурний рівень населення	Збільшення кількості об'єктів культурної спадщини та їх відвідувань	Рентабельність екскурсійної діяльності
3. Національне багатство	Зростання частки національного доходу, місцевих доходів регіонів від туристичної діяльності	Частка ВВП від туристичної діяльності у загальному обсязі ВВП
4. Престиж держави на міжнародному рівні	Збільшення кількості об'єктів культурної спадщини, що віднесені до всесвітньої спадщини	Приріст об'єктів культурної спадщини, що віднесені до всесвітньої спадщини (до їхньої загальної кількості)
5. Інфраструктура економіки країни та регіонів	Збільшення кількості підприємств туристичної діяльності, готельного бізнесу, ресторанного обслуговування тощо	Приріст кількості підприємств, що обслуговують об'єкти історичного туризму
6. Добробут населення	Збільшення номінальних доходів населення за рахунок підвищення рівня зайнятості населення у сфері туризму та охорони культурної спадщини	Співвідношення заробітної плати населення, зайнятого у сфері туризму та охорони культурної спадщини, та середньої заробітної плати по країні

7. Інноваційно–інвестиційний клімат	Збільшення інновацій та інвестицій у сферу туризму та охорони культурної спадщини	Співвідношення обсягів інновацій та інвестицій у сферу туризму та охорони культурної спадщини і загального обсягу в економіку України
-------------------------------------	---	---

Примітка. Сформовано автором Малишева О.В. Науково-методичне забезпечення підвищення результативності державного управління охороною пам'яток та туризмом в АР Крим // Державне управління та місцеве самоврядування: Тези VI Міжнар. наук. конгресу, 23 лютого 2006 р. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – С. 16-17.

В нових ринкових умовах, спадщина зіштовхнулася з новими викликами. Система охорони спадщини з точки зору нормативно-правового забезпечення опинилася не готовою до умов ринку. Вона зберегла ключові риси минулої системи з тією лише різницею, що у порівнянні з радянським часом можливості відновлювати, зберігати та реставрувати спадщину за державний кошт значно скоротилися. Функціональні форми управління охороною і збереженням культурної спадщини міста зображені на рис. 2.9.

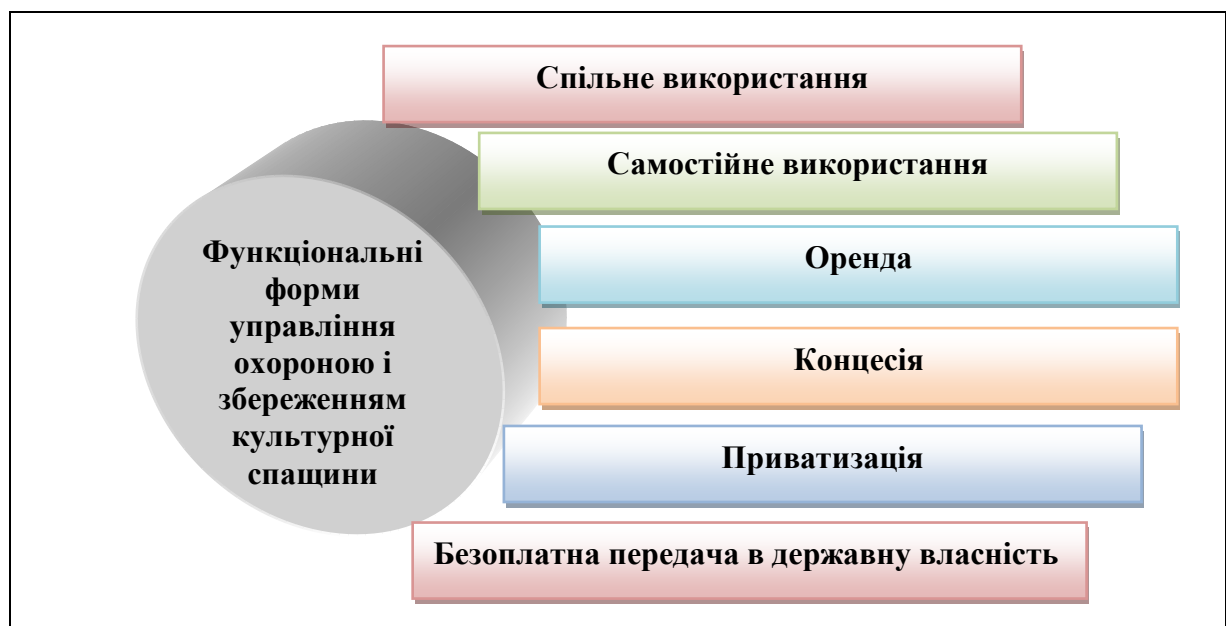


Рис. 2.9 – Схема функціональних форм управління охороною і збереженням культурної спадщини міста

Спадщина, що знаходиться під охороною держави, в нових соціально-економічних умовах опинилася поза економічного життям міста. Держава, відповідно до функціональних форм управління (рис. 2.9), не надає інвесторам

жодних економічних стимулів для дбайливого ставлення до збереження пам'яток або реконструкції середовища, як це робиться в розвинутих країнах.

В умовах відсутності законодавчого визначення предмету охорони (на які саме елементи пам'ятника і довкілля поширюється охоронний режим) сповна виправдані побоювання, що приватизація пам'яток лише погіршить положення. Тим більше масове вторгнення в реставраційну галузь непрофесіоналів, підкріплюване законодавчою нормою, що відміння наявності необхідних ліцензій, посилює і без того неконтрольовану ситуацію, що підтверджується на практиці. Особливо небезпечними є виникаючі наміри перетворення об'єктів спадщини в предмети купівлі-продажу.

Окрім економічної причини цілеспрямованого руйнування спадщини існує ще одна ключова проблема. Втрата пам'ятки часто є наслідком відсутності волі до його збереження. У суспільстві відсутнє ясне розуміння того, яку роль відіграють пам'ятки культурної спадщини в сучасному місті і навіщо їх потрібно зберігати. Ситуація, що склалася, багато в чому викликана тим, що суспільство значною мірою втратило свою культурну і історичну ідентичність. Воно в масі своїй не бачить за окремими пам'ятниками самої історичної культурної спадщини, що збереглися. У результаті зникає розуміння причетності спадщини до буденного життя пересічного громадянина.

Проте аналіз сучасного стану системи охорони культурної спадщини засвідчує, що багато проблем, що упродовж десятиріч накопичувалися у сфері охорони культурної спадщини, потребують свого розв'язання.

Таким чином, для забезпечення досягнення цілей у галузі збереження культурної спадщини Тернопільська міська рада наділила сектор розвитку мистецтв та духовної спадщини управління культури і мистецтв відповідними функціональними механізмами щодо здійснення комплексних заходів пам'яткоохоронної роботи. Відповідно до рішення виконавчого комітету від 18.04.2012 року № 657 управління культури і мистецтв приймає на облік пам'ятники, пам'ятні знаки, меморіальні і анотаційні таблиці, садово-паркові скульптурні композиції з подальшим веденням реєстру нових об'єктів монументального мистецтва. Згідно з Положенням про управління культури і

мистецтв Тернопільської міської ради та «Програми збереження культурної спадщини міста Тернополя на 2012-2015 роки» сектор здійснює з іншими компетентними відомствами контроль за станом збереження і схоронності, режимом використання, популяризації пам'яток археології - 6, містобудування та архітектури - 229; монументального мистецтва – 24, меморіальних таблиць – 51; організовує та забезпечує контроль за виконанням вимог діючого законодавства фізичними та юридичними особами, аналіз, оцінку стану справ на відповідному напрямку роботи, створює умови для відродження національного історико-культурного надбання; розробляє поточні та бере участь у підготовці перспективних планів управління, пропозицій, комплексів заходів, стратегічних напрямків, здійснює роботи щодо виявлення нових об'єктів культурної спадщини, пропозицій про взяття на облік, паспортизацію, забезпечення їх збереження; бере участь в організації та проведенні нарад, семінарів, конференцій з відповідних питань; у межах наданої компетенції забезпечує підготовку проектів рішень, розроблення нормативних та організаційно-методичних документів.

Сучасний підхід до збереження і використання культурних цінностей неможливий без організаційних і структурних змін, вдосконалення системи державного управління щодо дієвих функціональних механізмів та пошуку нових шляхів партнерства і співпраці з недержавними культурно – мистецькими організаціями. Саме ці структури забезпечують можливість цивілізованого діалогу між суспільством і владою, захист інтересів різних соціальних груп в стосунках з державою і поміж собою.

РОЗДІЛ III

УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ І ЗБЕРЕЖЕННЯМ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ МІСТА

3.1. Модернізація «Програми збереження культурної спадщини міста Тернополя на 2012-2015 роки»

Відповідно до Конституції України культурна спадщина охороняється законом; держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших

об'єктів, що становлять культурну цінність. За ст. 116 Конституції Кабінет Міністрів України розробляє і здійснює загальнодержавні програми, зокрема, культурного розвитку України.

Для формування та здійснення державної культурної політики України пріоритетними завданнями стають розробка пропозицій щодо стратегічних напрямів розвитку національної культури, стимулювання культурного процесу, розвитку соціальної та ринкової інфраструктури галузі культури, забезпечення ефективного управління галуззю, зміцнення матеріально-технічної бази культури, розширення міжнародного культурного співробітництва. Процес охорони і збереження культурної спадщини на національному, регіональному і муніципальному рівні в сучасних умовах передбачає використання програмних підходів.

Сьогодні в Україні йде робота по реалізації Загальнодержавної програми охорони культурної спадщини на 2012-2022 роки, яка дозволить забезпечити охорону та сучасний стан збереження об'єктів історико-культурного надбання. Програма передбачає комплексне вирішення актуальних проблем збереження культурної спадщини України, забезпечення ефективної взаємодії державних та громадських інститутів, що провадитиметься в рамках програми. Об'єднання ресурсів держави, місцевих громад, громадських організацій, наукових і архівних установ дозволить забезпечити ґрунтовне дослідження, збереження та ефективне використання об'єктів культурної спадщини, популяризацію історичних і культурних надбань, виховання шанобливого ставлення до культурної спадщини.

На муніципальному рівні, зокрема в м. Тернополі розроблено відповідний програмний документ - Програма охорони культурної спадщини міста Тернополя на 2012-2015 роки.

Для проведення належної пам'яткоохоронної роботи, відповідно до Закону України «Про затвердження Загальнодержавної програми збереження і використання об'єктів культурної спадщини на 2004-2010 роки» та з метою забезпечення умов збереження історичної забудови міста Тернополя, відомих пам'яток архітектури та містобудування, збільшення та ефективного залучення

до сфери охорони ресурсів інтелектуального та економічного потенціалу в інтересах динамічного соціально-економічного, культурного та духовного розвитку міста, відповідно до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про охорону культурної спадщини», висновку постійної комісії міської ради з питань освіти, науки, культури, Тернопільська міська рада затвердила дану Програму.

Програма охорони культурної спадщини міста Тернополя на 2012-2015 роки (далі – Програма) розроблена, відповідно до Закону України «Про затвердження Загальнодержавної програми збереження та використання об’єктів культурної спадщини на 2004 - 2010 роки» від 20 квітня 2004 N 1692-IV та розпорядження міського голови від 12.03.2011 року № 126 «Методичні рекомендації щодо порядку розроблення міських цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» виходячи із того, що охорона об’єктів культурної спадщини є одним із пріоритетних завдань органів місцевого самоврядування. В її основу покладені вимоги Законів України «Про культуру», «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону археологічної спадщини», інших нормативно-правових актів, а також положення державних та обласних програм у пам’яткоохоронній галузі. Програма ухвалена на сесії міської ради 15 листопада 2011 року. У цілому Програма спрямована на вдосконалення організаційних та матеріально-технічних засад у сфері охорони культурної спадщини м. Тернополя і розрахована на період до 2015 року.

Таблиця 3.1

Напрями діяльності та заходи з реалізації Програми збереження культурної спадщини міста Тернополя на 2012-2015 роки

№ з/п	Перелік об’єктів культурної спадщини	Кількість /од./	Перелік заходів Програми	Строк виконання	Виконавці	Джерела фінансування	Орієнтовані обсяги фінансування I-II етапів	Очікуваний результат
1.	Пам’ятки археології місцевого значення	6	Інвентаризація та електронна паспортизація, проведення обстеження стану пам’яток з метою визначення проведення дослідних та консерваційних робіт	2012-2015	Управління культури і мистецтв; управління з питань містобудування та архітектури	Місцевий бюджет	В межах проектно-кошторисної документації	Перевірка стану, фотофіксація, складання облікової документації та охоронних договорів

2.	Пам'ятки архітектури національного значення	4	Інвентаризація та електронна паспортизація, проведення обстеження стану пам'яток з метою визначення проведення реставрації та консервації	2012-2015	Управління культури і мистецтв; управління з питань містобудування та архітектури	Місцевий бюджет	В межах проектно-кошторисної документації	Перевірка стану, фотофіксація, складання переліку пам'яток, на яких необхідні першочергові дослідні та консерваційні роботи
3.	Пам'ятки архітектури місцевого значення	13	Інвентаризація та електронна паспортизація, інвентаризація аварійних пам'яток архітектури і містобудування	2012-2015	Управління культури і мистецтв; управління з питань містобудування та архітектури	Місцевий бюджет	В межах проектно-кошторисної документації	Перевірка стану, складання переліку пам'яток, на яких необхідні реставраційні консерваційні роботи
4.	Пам'ятки містобудування та архітектури місцевого значення	202	Інвентаризація та електронна паспортизація, інвентаризація аварійних пам'яток архітектури і містобудування	2012-2015	Управління культури і мистецтв; управління з питань містобудування та архітектури	Місцевий бюджет	В межах проектно-кошторисної документації	Перевірка стану, фотофіксація, складання переліку пам'яток, на яких необхідні першочергові дослідні та консерваційні роботи
5.	Пам'ятники та пам'ятні знаки	21	Інвентаризація та електронна паспортизація	2012-2015	Управління культури і мистецтв; управління з питань містобудування та архітектури	Місцевий бюджет	В межах проектно-кошторисної документації	Перевірка стану, фотофіксація, складання облікової документації та охоронних договорів
6.	Меморіальні таблиці	40	Інвентаризація та електронна паспортизація	2012-2015	Управління культури і мистецтв; управління з питань містобудування та архітектури	Місцевий бюджет	В межах проектно-кошторисної документації	Перевірка стану, фотофіксація, складання облікової документації та охоронних договорів
7.	«Алея зірок»	4	Інвентаризація та електронна паспортизація	2012-2015	Управління культури і мистецтв; управління з питань містобудування та архітектури	Місцевий бюджет	В межах проектно-кошторисної документації	Перевірка стану, фотофіксація, складання облікової документації та охоронних договорів
8.	Анотаційні таблиці	12	Інвентаризація та електронна паспортизація	2012-2015	Управління культури і мистецтв; управління з питань містобудування та архітектури	Місцевий бюджет	В межах проектно-кошторисної документації	Перевірка стану, фотофіксація, складання облікової документації та охоронних договорів
9.	Пам'ятки монументального мистецтва Микулинецького кладовища	24	Створення електронної бази даних в тому числі: картографічні, бібліографічні, архівні матеріали, фотографії об'єктів, каталоги	2012-2015	Управління культури і мистецтв; управління з питань містобудування та архітектури	Місцевий бюджет	В межах проектно-кошторисної документації	Перевірка стану, фотофіксація, складання переліку пам'яток, на яких необхідні першочергові дослідні та консерваційні роботи
10.	Меморіальний комплекс Старий парк	11	Створення електронної бази даних в тому числі: картографічні, бібліографічні, архівні матеріали, фотографії об'єктів, каталоги	2012-2015	Управління культури і мистецтв; управління з питань містобудування та архітектури	Місцевий бюджет	В межах проектно-кошторисної документації	Перевірка стану, фотофіксація, складання переліку пам'яток, на яких необхідні першочергові дослідні та консерваційні роботи

11.	Садово-паркові скульптурні композиції	3	Інвентаризація пам'яток садово-паркового мистецтва	2012-2015	Управління культури і мистецтв; управління з питань містобудування та архітектури	Місцевий бюджет	В межах проектно-кошторисної документації	Перевірка стану, фотофіксація, складання облікової документації та охоронних договорів
12.	Пам'ятки природи місцевого значення	9	Інвентаризація ландшафтних пам'яток	2012-2015	Управління культури і мистецтв; управління з питань містобудування та архітектури	Місцевий бюджет	В межах проектно-кошторисної документації	Перевірка стану, фотофіксація, складання облікової документації та охоронних договорів

Програма збереження культурної спадщини передбачає такі напрями:

1. Виявлення, вивчення та облік об'єктів культурної спадщини.
2. Охорона, збереження та використання культурної спадщини.
3. Пропаганда культурної спадщини та розповсюдження знань з історії міста.

Очікуваними результатами виконання Програми є:

1. Забезпечення до 2015 року включення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України щойно виявлених об'єктів культурної спадщини, а також пам'яток, включених до відповідних списків згідно із Законом Української РСР «Про охорону і використання пам'яток історії та культури», надання згідно із пам'яткоохоронним законодавством інформації про ці об'єкти їхнім власникам та користувачам.
2. Забезпечення виховання у мешканців міста дбайливого ставлення до культурної спадщини, відродження історичної пам'яті, а також увічнення засобами монументального мистецтва видатних особистостей та визначних історичних подій в житті міста.

Показники очікуваних результатів та обґрунтування ефективності виконання програмних заходів визначаються за наступним переліком:

- кількість виявлених об'єктів культурної спадщини – всього, од., з них - у поточному році;
- кількість включених до Державного реєстру нерухомих пам'яток України – всього, од., з них - у поточному році;
- кількість пам'яток та об'єктів культурної спадщини, од.; з них відремонтовано/реставровано, од. (у т. ч. за рахунок: міського бюджету – од, вартість - грн.; благодійних внесків - од, вартість – грн.);

- середня вартість робіт на 1 об'єкті, тис. грн.;
- % відреставрованих пам'яток та об'єктів культурної спадщини від загальної їх кількості, що потребують ремонтно-реставраційних робіт, з них - у поточному році.;
- кількість встановлених нових пам'ятників та меморіальних дощок, з них - у 2012-2013рр. споруджено і взято на облік: пам'ятний знак генералу М.Тарнавському, пам'ятник Незалежності України, меморіальний знак в'язням нацистського Шталагу 323;325; вісім меморіальних таблиць: С.І. Данилишину, Манащуку Ростиславу, Патріарху Йосифу Сліпому, Воїнам та державним службовцям УНР, Левку Горохівському, Кудринському Леоніду, Груніну Івану, Трофим'яку Богдану; чотири пам'ятки на «Алеї Зірок»: Михайлу Форгелю, Степану Галябарді, Василю Бурмі, Романчук Лесі.

Реалізація Програми охорони культурної спадщини міста Тернополя на 2012-2015 роки дасть змогу в повній мірі забезпечити ремонт та реставрацію пам'яток, дослідження пам'яток археології, відкриття нових пам'ятників та меморіальних таблиць на честь видатних особистостей та історичних подій, а також сприяти відродженню історичної пам'яті мешканців міста за умови фінансування даної Програми з державного та обласного бюджету, бюджету міста та інших джерел ресурсного забезпечення.

Безумовно, головним напрямком та головною метою у виконанні цієї Програми є збереження нерухомих пам'яток історії та культури та проведення перевірки стану «інвентаризації» об'єктів культурної спадщини (археологічних, історичних, монументального мистецтва, архітектури та містобудування, садово-паркового мистецтва, ландшафтних пам'яток), визначення тих, що потребують ремонтно-реставраційних, термінових, протиаварійних і консерваційних робіт у першу і другу черги, удосконалення ведення обліку об'єктів культурної спадщини, забезпечення їх паспортизації та державної реєстрації шляхом комп'ютеризації, пам'яткоохоронної роботи, створення електронної бази даних, складання електронних паспортів.

Вирішення проблем збереження культурної спадщини міста Тернополя, яка є невід'ємною складовою культурного надбання України, потребує зусиль

як органу охорони культурної спадщини, так й інших виконавчих органів місцевого самоврядування, власників та користувачів об'єктів культурної спадщини, громадськості міста, благодійних організацій тощо. Саме для визначення напрямків їхньої спільної діяльності та взаємодії в галузі охорони об'єктів культурної спадщини, їх популяризації та залученні до туристичних маршрутів покликана міська Програма.

Головною метою Програми є організація комплексного вирішення проблем виявлення та вивчення культурної спадщини, забезпечення обліку об'єктів культурної спадщини та державної реєстрації пам'яток, проведення заходів по їх збереженню та популяризації серед населення, розвиток історико-архітектурних традицій міста, залучення до активної діяльності з вивчення історії міста та проведення краєзнавчих наукових досліджень всіх верств населення, особливо дітей та молоді, створення умов для збереження міста Тернополя як історично населеного місця.

Основними завданнями реалізації Програми є:

- створення умов для системного вирішення питань відродження та регенерації історичної частини міста;
- раціональне використання, консервація та реставрація об'єктів культурної спадщини, їх гармонійне функціонування в життєвому середовищі міста;
- проведення паспортизації об'єктів культурної спадщини та формування пропозицій для включення цих об'єктів до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, вдосконалення системи обліку об'єктів культурної спадщини;
- створення умов для туристичної привабливості міста через його історико-культурну спадщину, сприяння залученню об'єктів культурної спадщини до туристичних маршрутів та розвитку туристично-екскурсійного руху серед дітей та молоді;
- популяризація краєзнавчої діяльності;
- створення сприятливого інформаційного поля для просування галузі охорони культурної спадщини, спрямованої на збереження історичної забудови міста;
- увічнення визначених історичних подій, видатних постатей в історії міста;

- збереження органу охорони культурної спадщини місцевого самоврядування та удосконалення його роботи;
- залучення громадськості до процесів управління та контролю в галузі охорони культурної спадщини, формування громадської думки у сфері використання культурного надбання.

На сьогодні необхідно реконструювати пам'ятники на скульптурно-меморіальному комплексі «Пагорб Слави» в Старому парку; завершити благоустрій території навколо пам'ятника Тарасу Шевченку; потребує часткового оновлення гранітне облицювання постаменту пам'ятника «Воїнам-афганцям»; провести заміну мощення та нового відлиття в твердому матеріалі частково зруйнованого надпису на пам'ятнику Ярославу Стецьку; потребує реконструкції постамент пам'ятника Степану Бандері; необхідно відремонтувати стіни і фасади будинків, на яких розташовані меморіальні таблиці В'ячеслава Чорновола та Степана Рудницького; потребують заміни меморіальні таблиці Ігорю Киналю та Соломії Крушельницькій. Особливої уваги вимагає Микулинецьке кладовище. Важливим є здійснення контролю та запобігання актам вандалізму на могилах видатних діячів науки, літератури та мистецтва та забезпечення естетичного вигляду надмогильних пам'ятників, меморіальних таблиць, що мають як історичну так і культурну цінність.

Реалізація завдань Програми забезпечується шляхом розробки та виконання щорічних планів, які затверджені начальником управління культури і мистецтв Тернопільської міської ради та погоджуються відповідним заступником міського голови, а також заходів, включених до щорічних Програм соціального та економічного розвитку м.Тернополя. Розробка планів та заходів по реалізації Програми, а також організація їх виконання, надання відповідних звітів та інформацій покладається безпосередньо на сектор розвитку культури та духовної спадщини управління культури і мистецтв.

Обсяги щорічного фінансування Програми встановлюються під час затвердження міського бюджету на відповідний рік з урахуванням конкретних завдань та реальних можливостей бюджету.

Крім того, для фінансового забезпечення виконання Програми залучаються в установленому законодавством порядку кошти державного та місцевого бюджетів в межах асигнувань, передбачених відповідними щорічними бюджетами, а також фонди охорони пам'яток (у тому числі міжнародні), благодійні внески юридичних і фізичних осіб та кошти з інших джерел фінансування, не заборонених законодавством. Класифікація та визначення додаткових джерел фінансування заходів із збереження національного культурного надбання пов'язані із внесенням змін до Бюджетного кодексу України, обґрунтуванням трансфертів між державним та місцевими бюджетами, розмірів податків на додану вартість та прибутків у туристичній сфері. Це гарантовано забезпечить грошові надходження на охорону, збереження та використання нерухомих пам'яток.

Реалізація основних положень Програми стане запорукою для створення більш сприятливих умов у справі забезпечення належного рівня збереження та використання об'єктів культурної спадщини в суспільному житті.

Відповідальним за взаємне інформування учасників Програми, координацію та контроль за ходом її виконання здійснює сектор розвитку культури та духовної спадщини управління культури і мистецтв Тернопільської міської ради.

В цілому стан пам'яткоохоронної справи у м. Тернополі потребує вдосконалення та розвитку. Разом із тим відсутність належних умов збереження та використання, природне старіння призвели до незадовільного стану більшість будівель історичної частини міста та майже третину пам'яток.

Незважаючи на те, що ці питання стоять досить гостро, фінансування ремонтно-реставраційних робіт з бюджетів всіх рівнів не має стабільності та плановості, а часто-густо взагалі відсутнє, хоча заходи з охорони культурної спадщини в державі повинні здійснюватися як за рахунок коштів, що передбачаються на виконання низки державних цільових програм, так і цільових субвенцій та позабюджетних коштів, що залучаються при виконанні окремих проектів.

Це ставить під загрозу своєчасне і повне виконання Програми. Багато проблем, які упродовж десятиріч накопичувалися у сфері охорони культурної спадщини, ще потребують свого розв'язання.

Невизначеність балансоутримувачів більшості пам'яток історії та монументального мистецтва, а також пам'ятників, які на цей час не мають статусу об'єкта культурної спадщини, теж не сприяє вирішенню питання з їх ремонту та використання.

Отже, з прискоренням руйнації та знищення культурних об'єктів внаслідок економічних факторів, гостро постала потреба у модернізації програми, яка розрахована на тривалий час і потребує значних коштів та участі кваліфікованих фахівців. В залежності від масштабів, напрямів і засобів функціонування програми захисту історико-культурної спадщини поділяються на глобальні, загальнодержавні, місцеві та приватні. Програми в значній мірі залежать від економічних і соціальних пріоритетів. До збереження пам'яток культурної спадщини слід залучати різнопрофільні відомства й організації, бо ця справа має міжвідомчий характер, вимагає комплексного підходу.

Реалізація міської програми охорони культурної спадщини передбачає поетапне досягнення її цілей та завдань.

Програма розрахована на реалізацію протягом 2012-2015 років. Реалізацію Програми передбачено виконати у два етапи:

I - забезпечення розробки науково-проектної документації на першочергові протиаварійні та реставраційні роботи на найбільш цінних пам'ятках;

II - забезпечення виконання першочергових протиаварійних та консерваційних робіт на найбільш цінних пам'ятках, їх реставрація та реабілітація.

Програма збереження історичної забудови міста Тернополя, її реалізація та модернізація спрямована на здійснення місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування ефективного управління науково-дослідницькою, економічною, просвітницькою, технічною та виробничою частинами галузі охорони культурної спадщини.

Таким чином в контексті модернізації змісту та механізмів реалізації Програми збереження культурної спадщини міста Тернополя доцільним є:

1. Проведення з метою отримання інформації, необхідної для реалізації заходів Програми, археологічних, історико-архітектурних, екологічних, інженерно-геологічних досліджень, вивчення технічного стану будинків і споруд, об'єктів благоустрою та озеленення, обстеження інженерної і транспортної інфраструктури, інвентаризація нерухомості та створення відповідного банку даних, а також забезпечення постійного спостереження за деформацією конструктивних систем будинків і споруд.

2. Коригування історико-архітектурного опорного плану, розроблення необхідної містобудівної і проектно-кошторисної документації для здійснення робіт з нейтралізації негативних процесів на основі інноваційного проектування, яке полягає у реалізації проривних проектів.

3. Проведення ремонтно-будівельних робіт для виведення будинків і споруд, їх окремих конструкцій з аварійного стану, а також консерваційних та реставраційних робіт на пам'ятках архітектури і заходів з метою збереження окремих художніх та архітектурних елементів на об'єктах, де виникла загроза їх втрати, удосконалення інженерної інфраструктури, організації руху транспорту, поліпшення екологічного стану.

4. По пам'ятках історії та монументального мистецтва реалізувати сукупність науково-обґрунтованих заходів, що сприятимуть збереженню автентичності об'єктів, приведенню їх в стан, придатний для подальшого експонування та екскурсійного відвідування.

5. Стосовно пам'яток археології заходи Програми мають бути спрямовані на виявлення культурної цінності об'єктів, наукове пізнання їх історії, забезпечення схоронності їх матеріальної структури, реставрацію та поліпшення їх стану і експонування як кінцевий результат.

6. Соціально-мережеве партнерство (налагодження партнерських зв'язків органів влади, державних установ з бізнес-структурами, представниками громадських організацій, профспілок, приватними особами з метою їх залучення до реалізації Програми).

7. Визначення перспективних напрямів соціокультурних досліджень та їх впровадження. З цією метою використовувати багатство культурної

спадщини шляхом створення доданої вартості існуючими культурними вартостями. Тобто за допомогою туризму.

Формування туристичного продукту вимагає включення елементів ринку – методів, інструментів і ресурсів у функціонування інституцій сфери культурної спадщини і скоординованих дій органів місцевого самоврядування, туристичних організацій і установ культури. У сучасному світі, сповненому різноманітною інформацією, переважає інформація у формі змінних візуальних образів. Важливим стає більше побачити, ніж пережити й зрозуміти. Культ святих реліквій і святих місць перетворився на культ місця, який породжує бажання дотичного переживання. Це стало за основу створення управлінням проекту туристичного маршруту «Ікони зцілюють».

Тому багатосегментні туристичні продукти мають бути елементом стратегічного плану розвитку муніципального утворення.

8. Формування нових навчальних програм з проблем державного управління у сфері культури у вищих навчальних закладах України, що здійснюють підготовку державних службовців (наприклад, економіка культури, інноваційний культурно-проектний менеджмент, культурна дипломатія, стратегічне управління) з метою підвищення професійного рівня державних службовців у галузі культури.

9. Важливою інновацією та модернізацією у сфері культури та управління охороною і збереженням культурної спадщини має стати запровадження цифрових технологій. Цифрові засоби масової інформації, наприклад, Інтернет, можуть дозволити більш широке розповсюдження інформації про культуру. Йдеться про цифрове телебачення, цифрове кіно, цифрові бібліотеки, цифрові музеї та інше, які відграють важливу роль у забезпеченні та поширенні культурного розмаїття, популяризації країни в світі засобами культури та мистецтв.

Включення України до єдиного інформаційного та культурного простору, вибору подальшого розвитку в європейському напрямку вимагає конкретних дій у напрямі розвитку національної сфери інформаційно-комунікаційних технологій та культурно-освітньої сфери з урахуванням європейських

тенденцій. Сучасні поняття, як цифрова ера, цифрова культура (Е-культура), цифрове суспільство, цифрові бібліотеки й архіви, оцифрована культурна спадщина, цифрові музеї, віртуальні експозиції повинні стати новими невід’ємними атрибутами нашого життя.

3.2. Вдосконалення функціональних механізмів управління охороною і збереженням культурної спадщини

Стратегічною метою політики управління охороною і збереженням культурної спадщини має стати забезпечення виходу з кризи руйнації та занепаду нерухомої культурної спадщини і створення умов для сталого розвитку історичної забудови шляхом визначення довготривалих пріоритетів, критеріїв, правових норм і напрямів збереження спадщини, розкриття в динаміці нагальних проблем охорони, реставрації і використання пам’яток, ансамблів та історичного міського середовища, а також реконструкції і нового будівництва та економічних шляхів їх реалізації.

Історія свідчить про те, що драматичні її часи, у тому числі, періоди нашестя окупантів, тоталітаризм та насильницька зміна соціально-політичних формацій, пов’язані з руйнацією історичної пам’яті народу, що є головною передумовою його асиміляції, моральної та духовної деградації аж до зішестя в історичне небуття. Невипадково культурні, інтелектуальні та історичні цінності суспільства є об’єктами національної безпеки.³⁴

Базовий принцип комплексної охорони і збереження культурної спадщини пов’язаний з політикою економічного і соціального розвитку міста, перспективним плануванням і містобудуванням. Принцип системності управління вимагає, що збереження об’єктів культурної спадщини повинно стати ключовим елементом стратегії міського оновлення. На сьогодні

³⁴ Закон України «Про основи національної безпеки України» ст. 3.

Стратегічний план економічного розвитку міста Тернополя, розроблений на період 2010-2020 роки, не містить конкретних заходів по збереженні і охороні об'єктів культурної спадщини. В системі стратегічного плану доцільно передбачити заходи, спрямовані на поетапне здійснення реставраційних робіт, відновлення історичних пам'яток. Такий підхід дозволить попередити загрози руйнації об'єктів, вивести систему функціональних механізмів у зв'язок з перспективними діями. Принцип комплексного збереження спадщини повинен включати ініціюючу, контролюючу і координуючу функції виконавчих органів державної влади у розвитку партнерських стосунків з громадськістю і недержавним сектором.

Завдання збереження спадщини повинно вирішуватися не тільки органами охорони та збереження пам'яток, але й тими структурами, які відають питаннями містобудування і архітектури, економіки і промислового розвитку, екології, транспорту, благоустрою, майнового комплексу, житлово-комунального господарства, юридичних служб. Рішення, які приймаються виконавчими органами в усіх сферах міського розвитку повинні прийматися з врахуванням необхідності збереження культурної спадщини. Іншими словами, актуалізується роль механізму взаємодії.

На часі перехід від ідеології охорони до ідеології збереження культурного надбання. Сучасні засади мають передбачати активну участь суспільства, у тому числі міської громади, у збереженні спадщини, інтеграцію спадщини в соціальне та економічне життя міста, надання об'єктам спадщини нових функцій, корисних для міської громади. Нова стратегія має будуватися на основі збалансованих і гармонійних відносин між вимогами громадськості, економічної діяльності і охорони історичного середовища. Вона повинна привести до визнання загальної відповідальності за збереження спадщини.

Узгодження пам'яткоохоронних вимог з необхідністю розвитку та реконструкції територій – одне з найважливіших завдань, яке необхідно розв'язати в контексті модернізації функціональних механізмів.

Вирішення завдань реконструкції території і окремих об'єктів, включаючи нове будівництво, можливе тільки за умов дотримання системи

обмежень і переваг, які забезпечують збереження ключових елементів історичного середовища.

Реконструкція повинна проводитися на підставі історико-культурної та історико-містобудівної експертизи, що визначають значущість і ступінь збереженості об'єктів культурної спадщини всіх рівнів: ансамблів, окремих будівель і споруд.

Реконструкція і забудова в історичних районах також повинні здійснюватися під обов'язковим науково-технічним наглядом та супроводжуватися обов'язковим моніторингом технічного стану існуючої забудови та міської інфраструктури. Регенерація і реновація як більш творчі методи повинні диктувати новій архітектурі необхідність виявлення внутрішніх закономірностей історичного середовища, архітектоніку художніх образів.

Нова архітектура у контексті історичного середовища – це одна з важливих складових стратегії збереження культурної спадщини. Іншими словами модернізації має підлягати чинна практика планування територій, формування генеральних планів міст. Зони регулювання забудови мають визначати можливості нового будівництва на територіях незавершеного або деградованого містобудівного середовища, розірваних вуличних фронтів, внутрішньо кварталних ділянок і на місцях втрачених будівель.

Нове будівництво повинно слугувати реставрації містобудівної тканини, відтворенню втрачених елементів історичного міського ландшафту, планувальної структури, масштабу, ритму, силуету, візуальних зв'язків, просторових співвідношень забудови.

Дослідження, проведені в розділі II, підтвердили певну неузгодженість дій в питаннях охорони і збереження культурної спадщини. З метою усунення цього недоліку необхідно встановити порядок обов'язкового погодження між державними та громадськими органами питання спорудження пам'яток, планування забудов, відведення ділянок з метою встановлення контролю за збереженням та дослідженням території історико-культурного значення. При спорудженні пам'ятників не слід допускати серійного (масового) виробництва, дозволяти створення та виготовлення пам'яток тільки фахівцям після

затвердження проекту компетентною комісією. З цією метою рекомендуємо розробити та здійснювати заходи щодо проведення періодичних оглядів пам'яток і їх впорядкування, створивши комісії з числа представників державних органів і громадських організацій та закріпити за ними шефські організації.

На національному рівні назріла потреба у створенні окремої державної служби охорони культурної спадщини з вертикально інтегрованою структурою зі структурними підрозділами на рівні обласних і районних адміністрацій; запровадженні єдиної системи документування об'єктів культурної спадщини та належного архівування документації; посилення контролю за використанням державних коштів, які виділяються на пам'яткоохоронну діяльність; створенні механізму акумуляції надходжень від туристичної діяльності з подальшим їх спрямуванням на пам'яткоохоронну діяльність; стимулюванні політики диверсифікації джерел фінансування галузі, залученні інвестицій у розвиток об'єктів культурної спадщини.

В контексті вдосконалення функціональних механізмів управління охороною і збереженням культурної спадщини необхідно виокремити такі основні питання: 1) вдосконалення законодавчої і нормативно-правової бази; 2) оптимізація організаційно-управлінської структури; 3) оптимізація системи обліку і контролю пам'яток; 4) удосконалення системи фінансування.

Для оптимізації організаційної структури управління охороною і збереженням культурної спадщини доцільно в структуру обласних та районних державних адміністрацій, виконкомів міст обласного підпорядкування ввести відповідні структурні підрозділи з наданням статусу юридичної особи. З цією метою пропонується в переліку структурних підрозділів державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування ввести, як окремі підрозділи, управління охорони культурної спадщини облдержадміністрацій та відділи охорони культурної спадщини райдержадміністрацій.

Враховуючи те, що пам'яткоохоронне законодавство наділяє органи охорони культурної спадщини обласного та районного рівнів функціями замовника з виконання робіт на пам'ятках культурної спадщини, необхідно

створити при таких органах служби єдиного замовника з повноваженнями на укладення контрактів для виявлення, дослідження, консервації, реставрації, реабілітації, музеєфікації, ремонту, пристосування об'єктів культурної спадщини та інших заходів щодо охорони культурної спадщини.

Водночас, для надання населенню певних науково-дослідних, експертних, довідкових та інших послуг, не передбачених законом у безпосередніх повноваженнях служби, доцільно створювати госпрозрахункові науково-методичні центри. За рахунок прибутків, одержаних від роботи такого центру та служби замовника, було б доречно фінансувати виконання проектно-кошторисної документації на непередбачувані протиаварійні роботи на об'єктах культурної спадщини.

Органам охорони культурної спадщини місцевого самоврядування для вдосконалення роботи пам'яткоохоронної галузі необхідно систематизувати механізми та забезпечити виконання законодавства України щодо управління охороною і збереженням культурної спадщини. Так, питання, пов'язані з вилученням (викупом) земельних ділянок, їх відведенням громадянам при проведенні приватизації, наданням у постійне користування юридичним особам, передачею в оренду, здебільшого погоджуються лише з управлінням містобудування та архітектури міста. Проте, згідно з компетенцією, визначеною законодавчими і нормативно-правовими актами, управління містобудування та архітектури не вирішує питань охорони пам'яток археології, історії та монументального мистецтва. Враховуючи недоліки, зазначені у п. 1.3, цей недолік має бути ліквідований.

Вдосконалення нормативно-правового забезпечення управління сферою збереження нерухомої культурної спадщини, має здійснюватися шляхом:

- законодавчого уточнення завдань та функцій суб'єктів забезпечення управління охороною і збереженням нерухомої культурної спадщини;

- розвитку правових засад управління сферою охорони та збереження культурної спадщини через вдосконалення, розробку та прийняття нових редакцій відповідних законів щодо пам'яткоохоронної, містобудівної, архітектурної та реставраційної діяльності, системи освіти та підвищення

кваліфікації, регулювання земельних відносин, використання та охорони земель, майнового і податкового регулювання, нормативно-правового регулювання громадської та благодійної діяльності, інших нормативно-правових актів, концепцій, доктрин, стратегій і програм з урахуванням документів Комісії ООН з питань сталого розвитку, Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (UNESCO), Міжнародної Ради з питань пам'яток та визначних місць (ICOMOS), сучасних норм міжнародного права та рішень Ради Європи;

- усунення наявних протиріч, неузгодженостей і прогалин у чинних законах та інших нормативно-правових актах з питань збереження культурної спадщини;

- розробка та впровадження національних стандартів та технічних регламентів у сфері збереження культурної спадщини, гармонізованих з відповідними міжнародними та європейськими стандартами;

- залученням передового досвіду європейських країн, у законодавстві яких догляд за об'єктами спадщини закріплений за державним органом, який визначає концептуальні засади охорони об'єктів нерухомої культурної спадщини, а захист об'єктів і середовища – є функція державного органу, відповідального за дотримання законодавства у сфері урбаністичного розвитку.

У таблиці 3.2 ³⁵ викладено пропозиції та визначено основні напрямки нормативно-правового забезпечення охорони і збереження культурної спадщини та розвитку туризму в Україні, які б дозволили покращити нормативно-правове поле функціональної діяльності місцевих органів влади в даній сфері на рівні міста.

Таблиця 3.2

Основні напрямки вдосконалення нормативно-правового забезпечення охорони культурної спадщини та розвитку туризму

³⁵ Малишева О.В., Черпанова О.В. Удосконалення механізмів державного управління охороною культурної спадщини та туризмом // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: Матер. наук практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 травня 2006 р.: У 2 т. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – Т. 2. – С. 346-348.

Напрямки	Законодавчі та нормативно-правові акти	Зміни та доповнення
1. Організація туристичної діяльності (історичний туризм) та охорони культурної спадщини	Закон України «Про туризм», Закон України «Про охорону культурної спадщини»	Запропонувати та внести до законів: а) поняття «історичний туризм» як специфічний вид туризму, який базується на використанні нерухомих об'єктів культурної спадщини; б) об'єкт історичного туризму – нерухомі музеєфіковані об'єкти культурної спадщини; в) поняття «об'єкт історичного туризму» як об'єкт культурної спадщини, на якому проведено роботи з музеєфікації; г) органи з охорони культурної спадщини повинні вести реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, які займаються організацією історичного туризму
2. Реставрація пам'яток та проведення охоронно-археологічних розкопок	Закон України «Про охорону культурної спадщини», «Про податок на додану вартість»	Запропонувати та внести до законів зміни щодо звільнення від оподаткування робіт з консервації, музеєфікації, пристосування пам'яток до використання в історичному туризмі
3. Питання з фінансування охорони культурної спадщини	Бюджетний кодекс України, закони України «Про оподаткування прибутку підприємств», «Про охорону культурної спадщини»	Запропонувати та внести до законів зміни: а) щодо розподілу витрат на охорону культурної спадщини між державним та місцевим бюджетами; б) щодо перерозподілу прибутку суб'єктів підприємницької діяльності; в) щодо зарахування фінансових санкцій за порушення законодавства про охорону культурної спадщини до спеціального фонду органу охорони культурної спадщини
4. Питання приватизації та оренди пам'яток	Закон України «Про охорону культурної спадщини», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження методики грошової оцінки пам'яток»	Запропонувати та внести до законів зміни: а) щодо зарахування коштів, одержаних від приватизації об'єктів культурної спадщини, до спеціального фонду відповідних органів охорони культурної спадщини; б) щодо збільшення розміру орендної платні за використання нерухомих пам'яток з обов'язковим використанням її на фінансування програм по збереженню об'єктів культурної спадщини

Примітка. Сформовано автором Малишева О.В., Черепанова О.В. Удосконалення механізмів державного управління охороною культурної спадщини та туризмом // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: Матер. наук практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 травня 2006 р.: У 2 т. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – Т. 2. – С. 346-348.

Серед недоліків в системі функціональних механізмів управління охороною і збереженням культурної спадщини найбільш часто проявляються недоліки в фінансовому забезпеченні цього процесу. На основі систематизації емпіричних даних про розвиток сфери охорони та збереження культурної спадщини, прогнозування фінансових надходжень, нормативно-правового аспекту, з метою вдосконалення механізмів управління, необхідно

вдосконалити методику планування бюджетних надходжень до загального та спеціального фондів, перерозподілу податкових надходжень від туристичної діяльності, а також використання кредитних та інвестиційних ресурсів для фінансування заходів з охорони культурної спадщини. Перерозподіл бюджетних коштів пропонується здійснювати шляхом упровадження міжбюджетних трансфертів, обґрунтування яких виконано за допомогою статистичних методів аналізу з метою впровадження електронного урядування за методикою запропонованою Малишевою О.В.

Модель електронного уряду «Суб'єкти господарювання – регіон – центр», що базується на використанні єдиної інформаційної бази, прямого та зворотного зв'язку між органами державного управління та користувачами, є ефективною для підвищення якості прийняття державно-управлінських рішень з питань туризму та охорони культурної спадщини і дозволяє системі управління оцінювати досконалість чинної нормативно-законодавчої бази, аналізувати звітність щодо використання, збереження та відновлення пам'яток, корегувати державну політику стосовно організації історичного туризму та раціонального використання об'єктів культурної спадщини.

Розрахунковий обсяг витрат на охорону культурної спадщини (V_{okn}) визначається за формулою ³⁶:

$$V_{okn} = V_a + V_i + V_m + V_p, \quad (3.1)$$

де: V_a – витрати на пам'ятники археології;

V_i – витрати на пам'ятники історії й архітектури;

V_m – витрати на пам'ятники монументального мистецтва;

V_p – витрати на електронну паспортизацію об'єктів культурної спадщини.

$$V_a = Q_a * N_a * K_a, \quad (3.2)$$

де: Q_a – кількість пам'ятників археології;

N_a – середньорічний норматив витрат на археологічні дослідження

³⁶ Малишева О.В. Удосконалення економічного механізму державного управління туризмом та охороною пам'ятників (на прикладі АР Крим) // Теорія та практика державного управління: Зб. наук. пр. – № 1 (13). – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – С. 57-62.

одного об'єкта;

K_a – корегуючий коефіцієнт.

$$V_i = Q_i * N_i * K_i, \quad (3.3)$$

де: Q_i – кількість пам'ятників історії та архітектури;

N_i – середньорічний норматив витрат на реставрацію і утримання одного пам'ятника;

K_i – корегуючий коефіцієнт.

$$V_m = Q_m * N_m * K_m, \quad (3.4)$$

де: Q_m – кількість пам'ятників монументального мистецтва;

N_m – середньорічний норматив витрат на утримання і реставрацію одного пам'ятника монументального мистецтва;

K_m – корегуючий коефіцієнт.

$$V_p = Q_p * N_p * K_p, \quad (3.5)$$

де: Q_p – кількість електронних паспортів об'єктів культурної спадщини;

N_p – середньорічний норматив витрат на електронний паспорт одного об'єкта;

K_p – корегуючий коефіцієнт.

Отже, запровадження електронного урядування дасть змогу вдосконалити функціональні механізми управління охороною і збереженням культурної спадщини та ефективно складати реєстр пам'яток культурної спадщини, національних і регіональних програм, а також обробляти необхідну статистичну інформацію, відслідковувати зміни у нормативно-правовій базі стосовно охорони культурної спадщини. Це дозволить забезпечити оперативне прийняття державно-управлінських рішень, налагодити надійний зв'язок органів виконавчої влади всіх рівнів з бізнесом та громадянами, оцінити ефективність нормативно-законодавчої бази, проаналізувати звітність суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з туризмом, вчасно корегувати державну політику охорони та використання об'єктів культурної спадщини.

Належне фінансове і матеріально-технічне забезпечення виконання заходів, передбачених Програмою, має спиратися на сталий і динамічний розвиток міста, розширення можливостей державного і міського бюджетів.

Пріоритетними напрямками фінансування реалізації політики збереження нерухомої культурної спадщини Тернополя є:

- забезпечення заходів з охорони об'єктів нерухомої культурної спадщини в межах міста Тернополя;
- забезпечення ремонтно-реставраційних заходів на об'єктах нерухомої культурної спадщини, які знаходяться під загрозою руйнації.

Ресурсне забезпечення здійснення заходів на виконання Програми управління охороною та збереженням культурної спадщини реалізується шляхом обов'язкового врахування щорічних належних видатків у Державному бюджеті, а також у відповідних державних програмах.

Бюджетне фінансування сфери збереження нерухомої культурної спадщини необхідно поетапно привести до обсягів, зіставних з аналогічними видатками, прийнятими в історичних містах європейських країн.

Тільки комплексний підхід до вирішення питання створення системи державного управління у сфері охорони культурної спадщини надасть органам, які відповідають за збереження пам'яток, змогу ефективніше виконувати свої функціональні обов'язки щодо охорони культурної спадщини і визначати персональну відповідальність за розв'язання проблем пам'яткоохоронної галузі.

У таблиці 3.3 стематизовано наукові підходи до формування державної політики у сфері туризму та охорони культурної спадщини, підвищення її ефективності³⁷. Ці підходи класифіковано за трьома напрямками: удосконалення нормативно-правової бази, визначення інституціональних особливостей державного управління, фінансування заходів щодо збереження національного надбання.

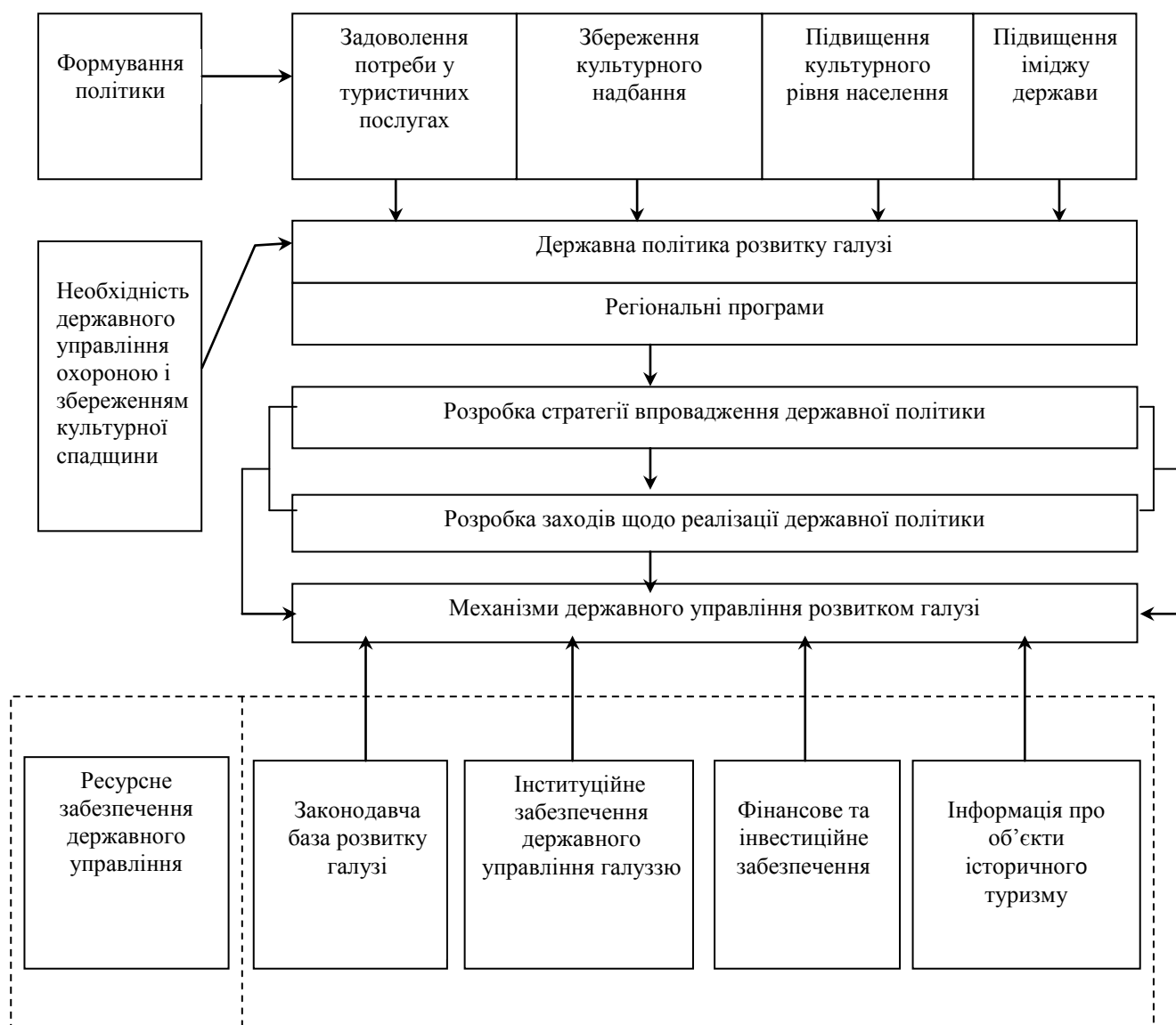
У таблиці 3.3 запропоновано визначення поняття державної політики охорони і збереження культурної спадщини та розвитку туризму, з одного боку,

³⁷ Черепанова В.О. Малишева О.В. Теоретичні засади державного управління туризмом та охороною культурної спадщини АР Крим // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2006. – № 2. – С. 246-250. Автору належать ідея побудови єдиного підходу до державного управління охороною культурної спадщини та туризмом.

як єдиної системи, а з іншого, – як стратегії і тактики органів виконавчої влади стосовно впровадження заходів з охорони національного надбання, створення сприятливих умов для його збереження та використання.

Таблиця 3.3

Система державного управління туризмом та охороною культурної спадщини



Підсумовуючи слід зазначити, що для подолання негативних тенденцій та вдосконалення функціональних механізмів в управлінні охороною і збереженням культурної спадщини важливо здійснити такі основні дії, виходячи з того, що культурний розвиток України належить до пріоритетних напрямів діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а функціональні механізми управління ним мають бути модернізованими:

- забезпечити засоби, елементи функціонування організаційного механізму державного управління охороною і збереженням культурної спадщини

(формування єдиної системи державного управління галуззю на центральному та регіональному рівнях; перегляд і уточнення функцій міністерств і відомств, а також місцевих органів влади; підвищення відповідальності посадовців тощо), що дозволяє забезпечити взаємодію владних структур у частині вирішення ними питань дбайливого використання пам'яток державного та регіонального значення;

- забезпечити розробку та реалізацію середньострокових та довгострокових регіональних програм культурного розвитку; реалізації Державної цільової «Програми збереження культурної спадщини» в частині, що стосується міста Тернополя;

- здійснити заміну методів управління у галузі охорони і збереження культурної спадщини, переорієнтувати органи державної влади та органи місцевого самоврядування з виконання певних функцій на досягнення поставлених цілей, залучення громадськості до процесів управління та контролю;

- вдосконалити організаційно-правове забезпечення економічного механізму управління із застосуванням бюджетних та інших джерел фінансування заходів з охорони культурної спадщини міста;

- створити ефективну модель фінансового та матеріально-технічного забезпечення;

- розробити інформаційно-аналітичний механізм управління галуззю в системі муніципального менеджменту та його застосування в контексті формування системи «електронного уряду», що дозволяє оцінювати якість державно-управлінських рішень, обґрунтовувати напрями покращення державної політики;

- вдосконалити правовий механізм управління охороною і збереженням культурної спадщини шляхом систематизації, доповнення та деталізації законодавчих актів як інструментів управління, що сприяють підвищенню ефективності системи контролю за збереженням та використанням національного культурно-історичного надбання;

Практичне значення одержаних результатів полягатиме у підвищенні рівня обґрунтованості державно-управлінських рішень з питань формування та

удосконалення механізмів управління охороною і збереженням культурної спадщини.

3.3. Використання механізмів публічного приватного партнерства в питаннях управління охороною і збереженням культурної спадщини міста

Суб'єктами збереження та охорони культурної спадщини, культурних цінностей та культурних благ, згідно з Законами України «Про культуру» та «Про охорону культурної спадщини», виступають лише органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, хоча статтею 9 Закону України «Про культуру» гарантується можливість утворення різних за формою власності та видами діяльності «музеїв, архівів, заповідників, художніх галерей (виставок), бібліотек», тобто, закладів, де акумулюються зазначені спадщина, цінності, блага.

У Законі «Про охорону культурної спадщини» вказується, що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування сприяють «діяльності Українського товариства охорони пам'яток історії та культури, інших громадських, науково-дослідних, проектних організацій, установ та підприємств різних форм власності щодо охорони культурної спадщини», проте повноваження цих організацій, на відміну від повноважень органів охорони культурної спадщини в системі виконавчої влади та місцевого самоврядування, в законі прописані дуже розпливчасто, в основному в таких термінах як «сприяння», «шефство», «пропаганда», «участь у популяризації». Таким чином, функції управління у галузі культури продовжують бути зосереджені в руках державних органів, органів місцевого самоврядування, а громадськості в цій сфері відводиться другорядна, допоміжна роль.

Однак, існує цілком прийнятний для України позитивний зарубіжний досвід розподілу повноважень у сфері охорони та актуалізації культурної спадщини між державними органами, органами місцевого самоврядування і

недержавними організаціями. Це досвід т. зв. національних трастів – недержавних, некомерційних асоціацій, що функціонують на широкій громадській основі із залученням численних волонтерів. Головною метою трастів є збереження культурних і природних національних ресурсів і їх використання в інтересах громадян. Вони також займаються культурологічною освітою громадськості, накопиченням даних про пам'ятки, їх юридичним захистом. У своїй діяльності трасти співпрацюють з державними установами та науковими закладами, зберігаючи при цьому організаційну незалежність. Вперше подібна асоціація виникла у Великій Британії наприкінці ХІХ ст. Пізніше вони створювалися у країнах Британської Співдружності і США, а нині існують і в державах, не пов'язаних безпосередньо з англійськими культурними та суспільними традиціями – Бельгії, Італії, Португалії, Російській Федерації, Словаччині, Японії.

Керуючись нормами міжнародного і європейського права у сфері збереження культурної спадщини мають набувати подальшого розвитку форми публічного приватного партнерства та організації участі спеціалістів міста у міжнародних конференціях, робочих зустрічах, міжнародних проектах щодо збереження культурної спадщини, залучення зарубіжних фахівців для участі у вирішенні найбільш важливих питань збереження культурної спадщини міста.

Міжнародне співробітництво у сфері збереження культурної спадщини – це особливо важливий стратегічний ресурс. Співробітництво має реалізовуватися в усіх напрямках – від обміну досвідом у законодавчій сфері, в теорії і практиці охорони і реставрації об'єктів спадщини і до залучення громадськості і розвитку молодіжних програм в галузі збереження і популяризації культурної спадщини.

Слід зазначити, що 15 червня 2012 р. у Єревані (Вірменія) відбулася презентація Проекту регіональної співпраці для розвитку культурної спадщини, що є частиною Культурної програми Східного партнерства та фінансується Європейським Союзом (бюджет 12 млн. євро). Метою Проекту є поліпшення та підвищення якості управління у секторі охорони та збереження культурної

спадщини регіону Східного партнерства через поглиблення партнерської співпраці, спрямованої на розвиток культурної спадщини.

Проект впроваджується у Грузії, Вірменії та Україні; він також передбачає співпрацю з усіма країнами-учасницями Східного партнерства; сприяє регіональній співпраці та обміну досвідом у регіоні Східного партнерства, а також між країнами регіону та ЄС та підтримці участі громадянського суспільства.

У нашій країні використання механізмів та регулювання публічного приватного партнерства по питаннях управління охороною та збереженням культурної спадщини здійснюється відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство». Державно-приватне партнерство – (далі - ДПП) являє собою співробітництво між державою та юридичними особами.

Державно-приватне партнерство передбачає можливість приватному партнеру виконувати наступні функції:

- проектування; фінансування; будівництво; відновлення (реконструкція, модернізація); експлуатація; пошук; обслуговування; а також інших функцій, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства.

Характеристика ДПП, згідно ст. 1 ЗУ «Про ДПП», може бути виражена наступними перевагами:

- забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності;
- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;
- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Механізм державно-приватного (публічно-приватного) партнерства в питанні охорони культурної спадщини м. Тернополі не використовується. Це характерне і для інших міст. Причина перш за все в недосконалості нормативно-правової бази, яка не відповідає зарубіжній.

Проаналізуємо досвід створення правової основи співробітництва між державою і недержавними суб'єктами господарювання. У липні 2010 року прийнято Закон України «Про державно-приватне партнерство»³⁸. Натомість ця подія не дозволяє констатувати, що в нашій країні державно-приватне партнерство має місце як популярне соціальне та не вистачає лише правових засад впорядкування відповідних відносин партнерів.

Внаслідок невизначеності найважливіших правових рис основних форм ДПП виникає багато проблем у законотворчій та правозастосовчій практиці. Причиною такого стану є недостатність наукових правових досліджень із запровадження сучасних форм ДПП та низка невирішених питань стосовно визначення поняття ДПП та статусу партнерів.

За статтею 1 Закону України про ДПП «Державно-приватне партнерство - співробітництво між державою Україна, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами - підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами»³⁹. Стосовно цього легального визначення ДПП існує чимало нарікань і це має істотне значення для перспектив його розвитку. Натомість для практики господарювання важливе значення мають ще й різні аспекти такого явища як ДПП та його форми. Більш вірно було б застосувати термін публічно-приватне партнерство, що підсилило б статус органів місцевого самоврядування.

Для України на початковому етапі розвитку ДПП важливим правовим підґрунтям слід вважати Господарський кодекс України, а не Закон «Про державно-приватне партнерство». Прийняття ж в Україні Закону «Про державно-приватне партнерство» було обумовлено, насамперед, наміром

³⁸ Закон України «Про державно-приватне партнерство» // Офіційний вісник України від 09.08.2010.- № 58.- Ст. 1988.- С.17

³⁹ Закон України «Про державно-приватне партнерство» // Офіційний вісник України від 09.08.2010.- № 58.- Ст. 1988.- С.17

створення правових засад регламентації нетипових відносин, які складаються поміж партнерами.

Стосовно поняття довгостроковості ДПП новий Закон вніс протиріччя. Так, за Законом України про ДПП терміною ознакою партнерства є довготривалість відносин (від 5 до 50 років)⁴⁰ та часткове співпадіння сфер співфінансування. Водночас за статтею 9 Закону України «Про концесії», в якій йдеться про строк дії концесійного договору, концесійний договір як основна з форм ДПП укладається на строк, визначений у договорі, який має бути не менше 10 років та не більше 50 років⁴¹ (концесія - надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань по створенню (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику)⁴².

Отже порівняння мінімального терміну відносин партнерства, аби вважати їх формою ДПП, який визначено законодавцем по-різному, відповідно 5 та 10 років, а також відсутність у прикінцевих та перехідних положеннях Закону України «Про державно-приватне партнерство» вказівки про внесення змін у ст. 9 Закону України про концесії дозволяє стверджувати, що новий Закон визнає концесію терміном на 5 років формою ДПП, а Закону України про концесії забороняє таке визнання. Це вносить плутанину у практику правореалізації та правозастосування. Отже неспівпадання вимог до терміну договору або поведінки партнерів у межах створеного для них правового режиму через контрастність положень різних актів законодавства приводять до

⁴⁰ Закон України «Про державно-приватне партнерство» // Офіційний вісник України від 09.08.2010.- № 58.- Ст. 1988.- Ст.1

⁴¹ Закон України «Про концесії» // Відомості Верховної Ради України. -1999. - № 41. - Ст.372.

⁴² Закон України «Про концесії» (ст.1) м. Київ, 16 липня 1999 року N 997-XIV

господарських правопорушень. Тому необхідно удосконалити правовий механізм державного управління сферою охорони та збереження культурної спадщини щодо використання публічно-приватного партнерства.

Найбільш прийнятними формами публічно-приватного партнерства в охороні і збереженні культурної спадщини міста є, на наш погляд:

- оренда (наприклад, передача деяких об'єктів в оренду з умовою реконструкції, ремонту, утримання та з метою фінансової підтримки цих об'єктів, недопущення руйнації);
- концесія (для таких же цілей);
- спільна участь (партнерство) в реалізації проектів в сфері культури і культурної спадщини.

Заслуговує на увагу зарубіжний досвід передачі затратних об'єктів культурно-історичної спадщини (зокрема, середньовічних замків) у довгострокову оренду-концесію (до 50 років) приватним власникам для отримання ними прибутку від туристичного бізнесу. При цьому обумовлюється жорстке дотримання таких умов: пам'ятка має утримуватися орендарем у належному стані; не допускаються будь-які порушення її первозданного вигляду; пам'ятка повинна бути постійно відкритою для відвідувачів та для державних контролюючих органів. У разі порушення хоча б однієї з цих умов держава залишає за собою право негайного повернення пам'ятки та стягнення з колишнього орендаря значного штрафу. На думку фахівців, такий варіант є більш привабливим для України, аніж розрекламована ідея продажу замків приватним власникам. У разі продажу, хоча спочатку держбюджет і отримує відчутну фінансову ін'єкцію, але у подальшому держава втрачає будь-які важелі контролю за ним: пам'ятка може бути закрита для відвідувачів, перебудована, зруйнована тощо.

Однією з ключових умов використання механізмів публічного приватного партнерства для досягнення цілей і завдань політики збереження нерухомої культурної спадщини є запровадження дієвого державного та громадського контролю за її реалізацією.

Такий контроль має здійснюватися на основі принципів:

- верховенства права, неухильного додержання вимог законодавства, яким регулюється діяльність суб'єктів збереження нерухомої культурної спадщини міста Тернополя;
- чіткого розмежування функцій і повноважень органів державної і міської влади у сфері збереження нерухомої культурної спадщини;
- прозорості основних напрямів видатків на збереження нерухомої культурної спадщини міста;
- ефективності державного контролю за використанням фінансових і матеріальних ресурсів у сфері збереження та охорони культурної спадщини;
- відкритості інформації про діяльність суб'єктів забезпечення збереження спадщини;
- відповідальності посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, та за належне реагування на звернення громадян, громадських організацій, виступи у засобах масової інформації.

З метою залучення приватного бізнесу до реалізації проектів в сфері охорони і збереження культурної спадщини доцільно міському управлінню провести інформаційні оголошення щодо об'єктів та проектів в царині збереження культурної спадщини в м. Тернополі. Міська рада має передбачити кошти для реалізації спільних проектів та системи стимулів.

Суттєву роль у реалізації політики збереження нерухомої культурної спадщини Тернополя мають відігравати інститути громадянського суспільства, у тому числі шляхом здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади у цій сфері. На жаль, доводиться констатувати, що на сьогодні в місті Тернополі згадані інститути практично відсутні з огляду на їх мінімальний адміністративний вплив, проблем щодо матеріальних та фінансових засобів. Активна діяльність інститутів громадянського суспільства сприятиме зміцненню гарантій додержання законності, забезпеченню адекватності системи збереження нерухомої культурної спадщини загрозам національним інтересам та економічним можливостям міста і держави. Конституція і закони України надають для цього необхідні можливості.

Водночас механізми громадського контролю потребують удосконалення шляхом:

- своєчасного і достовірного інформування суспільства, у тому числі через підготовку та періодичне оприлюднення звітів про діяльність у цій сфері органів державної влади;
- проведення громадської експертизи проектів нормативно-правових актів, концепцій і програм з питань збереження нерухомої культурної спадщини Тернополя та врахування її висновків;
- широкого залучення громадськості до обговорення найбільш гострих проблем збереження нерухомої культурної спадщини міста в ході опрацювання відповідних державних рішень;
- створення незалежних експертних рад з участю фахівців, які діють на громадських засадах.

Використання механізмів публічно-приватного партнерства є важливо-необхідним для розроблення відповідних нормативно-правових актів і програм сталого розвитку історичної забудови міста, забезпечення скоординованої діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з розв'язання практичних завдань на державному і місцевому рівні.

Таким чином, участь громадських організацій у вирішенні соціальних проблем українського суспільства, насамперед, залежить від стану партнерських відносин з владою та від рівня соціальної відповідальності кожного інституту громадянського суспільства за прийняття соціально-важливих рішень.

Удосконалення правового механізму державного управління сферою охорони та збереження культурної спадщини має передбачити зміни законодавства України щодо функціонування історичного туризму, реставрації пам'яток культурної спадщини та проведення охоронно-археологічних розкопок, фінансування охоронних заходів, приватизації та оренди пам'яток тощо. У свою чергу ці зміни мають враховувати специфічні особливості формування організаційного, економічного та інформаційно-аналітичного механізмів державного управління окремими галузями економіки. Зокрема,

організаційний механізм державного управління сферою охорони культурної спадщини потребує реформування самої системи управління та уточнення розподілу повноважень між органами виконавчої влади центрального і регіонального рівнів та громадськістю, що відкриває можливості налагодження горизонтальних зв'язків між ланками виконавчої влади, визначення функціональних обов'язків державних службовців та забезпечення прозорості і узгодженості владних дій.

Законодавчого визначення потребує організація взаємодії основних учасників галузі охорони та збереження культурної спадщини. Це має бути запорукою формування ефективної моделі співпраці держави, бізнесу та суспільства з максимальним використанням юридичних норм прямої дії з метою запобігання корупційним тенденціям, для чого необхідно:

- визначити систему заходів, реалізація яких дозволить зробити збереження і реставрацію об'єктів спадщини вигідною для власників, орендарів та інвесторів, включаючи особливий податковий режим, а також систему бюджетних субсидій для компенсації частини витрат на реставрацію об'єктів культурної спадщини;

В числі основних напрямків економічного стимулювання збереження об'єктів спадщини мають бути:

- зменшення податків на прибуток організацій на суми, які цими організаціями направляються як благодійні внески на ремонт і реставрацію об'єктів культурної спадщини;

- застосування податкових пільг для тих організацій, основним видом діяльності яких є реставрація об'єктів культурної спадщини;

- використання податкових пільг для організацій стосовно належних їм земельних ділянок, що відносяться до земель історико-культурного призначення.

Надзвичайно актуальним є запровадження заходів для відновлення культурної та історичної пам'яті суспільства (адже поза цим найкращі нормативно-правові акти та будь-яке економічне стимулювання не збережуть

від духовної деградації) в прив'язці до конкретних районів історичної забудови, визначних місць і об'єктів культурної спадщини шляхом:

- організації підготовки спеціалістів в системі середньої професійної та вищої освіти, а також в системі підвищення кваліфікації, для чого передбачити відповідні доповнення законодавства щодо середньої професійної та вищої освіти;

- соціального пропагування, просвітницької роботи, запровадження системи повноцінних краєзнавчих програм з обов'язковим проведенням уроків-екскурсій на всіх освітянських рівнях від сім'ї, школи, громадських об'єднань і до засобів масової інформації;

- вивчення досвіду зарубіжних країн у діяльності благочинних, незалежних від держави організацій на зразок національних трастів, які на засадах довірчого управління опікуються збереженням культурної спадщини, пропагуванням і проведенням просвітницької роботи по вихованню патріотизму серед широких верств населення.

Щоб успішно пропагувати ідеї збереження культурної спадщини урядам, і приватним благодійникам та громадськості загалом, його захисники повинні мати широке розуміння її справжньої цінності та необхідності збереження.