

В.Ю. Музычук -

заведующая сектором
Института экономики РАН,
ведущий научный сотрудник
Государственного института
искусствознания, член Совета
по государственной культурной
политике при Председателе Совета
Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации

О государственно-частном партнерстве в сфере культуры

В соответствии с Концепцией социально-экономического развития России до 2020 г., российское правительство рассматривает государственно-частное партнерство как эффективный механизм привлечения бизнеса к решению накопившихся инфраструктурных проблем в сфере культуры.

Принято считать, что термин «государственно-частное партнерство» появился в начале 90-х гг. прошлого века в Великобритании. В 1992 г. правительство во главе с премьер-министром Джоном Мейджером объявило о так называемой «частной финансовой инициативе» (*Private Finance Initiative – PFI*). Речь шла о том, чтобы в рамках соглашений о государственно-частном партнерстве передать частному сектору функции финансирования (строительства, реконструкции, эксплуатации и управления) объектов социально-культурной и производственной инфраструктуры, находящихся в государственной собственности. Таким образом, PFI пришла на смену традиционному взаимодействию заказчика в лице государства и подрядчика в лице бизнеса, при которой государство лишь заказывало, но не оплачивало бизнесу те или иные капиталоемкие проекты преимущественно общественной значимости. В соответствии с соглашением о PFI, после завершения работ объект оформлялся государством в долгосрочную аренду при условии, что подрядчик продолжал обеспечивать его эксплуатацию. В результате, инвестиции возвращались подрядчику за счет арендных платежей и иных доходов от эксплуатации объекта. Как правило, после окончания оговоренного в соглашении срока аренды (от 10 до 25 лет) объект передавался заказчику, т.е. государству по символической стоимости или бесплатно.

В настоящее время термин «государственно-частное партнерство» (*public-private partnership*) является достаточно устоявшимся и широко применяемым в мировой практике понятием. Однако в различных странах реализация ГЧП характеризуется определенной спецификой, что мешает выработке единого определения этому понятию.

По определению В.Г. Варнавского, признанного отечественного исследователя в области ГЧП, государственно-частное партнерство «представляет собой юридически закрепленную форму взаимодействия

между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями, в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности» (Варнавский, 2010).

Следует признать, что в России в настоящее время сложилось превратное понимание механизма ГЧП, несмотря на общепринятую риторику о его эффективности и необходимости широкого применения в отечественной практике. Как правило, под ГЧП понимают любые формы взаимодействия между государством и бизнесом. В этой связи очень важно отметить, как подчеркивает Варнавский, что предметом ГЧП всегда выступает государственная (муниципальная) собственность либо государственная (муниципальная) услуга, оказываемая органами власти населению.

Следует отметить, что в России первый закон о ГЧП был принят на региональном уровне. Речь идет о Законе «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах», принятом Законодательным собранием Санкт-Петербурга в 2006 г.

Если же говорить о применении ГЧП в сфере культуры и искусства, то мировая практика свидетельствует о четырех ключевых направлениях культурной деятельности, в которых данный механизм получил наибольшее распространение: культурное наследие, музейная и библиотечная деятельность, а также исполнительские искусства.

В сфере культурного наследия речь идет о реконструкции, эксплуатации или управлении объектами культурно-исторической недвижимости (памятники и прилегающие к ним территории) в рамках развития культурных кластеров или программ развития культурного туризма.

В исполнительских искусствах проекты ГЧП связаны со строительством, ремонтом, эксплуатацией и управлением зданий театров и концертных залов, а также их техническим оснащением.

В библиотечной деятельности речь идет о строительстве, ремонте, техническом оснащении, эксплуатации и управлении библиотеками, а также оцифровке библиотечных фондов и создании электронных каталогов.

В музейной деятельности, по аналогии с библиотеками, проекты ГЧП связаны со строительством, реконструкцией, эксплуатацией или управлением музеями, наряду с оцифровкой музейных фондов, созданием электронных каталогов, а также внедрением информационных технологий в музейную деятельность.

Не будет преувеличением сказать, что в мировой практике львиная доля проектов ГЧП связана с объектами культурного наследия. Как правило, речь идет о сохранении и управлении объектами культурно-исторической

недвижимости специализированными негосударственными фондами на примере Национального траста (*The National Trust*), действующего в Великобритании.

Национальный Траст Англии, Уэльса и Северной Ирландии является старейшей подобного рода организацией, которая была создана в конце XIX века под девизом «*Forever for everyone*» («Навсегда для каждого»). В настоящее время в управлении Национального траста находятся более 300 исторических зданий и парков, 49 памятников промышленной архитектуры, более 248 тыс. га живописных ландшафтов.

Подобные Национальному трасту структуры действуют и в других странах. Так, в США в 1949 г. был создан Национальный траст по охране исторического наследия США (*The National Trust for historic preservation*). В Германии успешно функционирует Германский Фонд защиты памятников (*Deutsche Stiftung Denkmalschutz*), на Мальте - Национальный траст Мальты (*Din l'Art Helwa*) и другие.

Структуры, функционирующие по типу «национального траста», являются негосударственными некоммерческими организациями, чья деятельность направлена на сохранение культурного наследия в интересах общества в целом. Они осуществляют сохранение, реконструкцию, реставрацию и управлением объектами культурно-исторической недвижимости с обязательным условием обеспечения доступности памятников для широких слоев населения.

Ярким примером проекта ГЧП в сфере сохранения культурно-исторического наследия служит реализуемая в США, начиная с 1970-х годов прошлого века, программа Национального траста по сохранению исторического наследия «Главная улица» («*Main street*»), основной целью которой является восстановление и возрождение исторического облика городов. Результаты программы свидетельствуют о том, что «всего лишь за три года каждый вложенный в проект «Главная улица» доллар принес в среднем 11 долларов в виде новых инвестиций в исторический центр города» (Рипкема (2005, с. 140)).

С точки зрения социально-экономического развития американский исследователь Донован Рипкема выделяет следующие основные преимущества от реализации подобного рода проектов ГЧП:

1. *Создание новых рабочих мест*, причем в большинстве своем среди местного населения. Практика показывает, что до 70% расходов идет на оплату труда, поэтому вложенные средства остаются в регионе, участвуют в улучшении инвестиционной привлекательности территории, а также способствуют развитию местной бизнес-среды. Кроме того, на ремонтно-восстановительных работах объектов культурного наследия, как правило, задействованы рабочие более высокой квалификации в отличие от рабочей силы, привлекаемой при новом строительстве, что дает дополнительные стимулы для повышения профессионального уровня, творческого подхода к

профессии, а значит и совершенствования человеческого потенциала в целом. Снижение уровня безработицы, в свою очередь, способствует нормализации социального микроклимата в регионе.

2. *Развитие культурного туризма.* Исследования в этой области свидетельствуют о том, что на долю культурного туризма приходится 37% от всего мирового объема туризма, а темпы его ежегодного роста составляют 15%. Исследователи отмечают, что расходы, понесенные на территории самого памятника истории и культуры, составляют лишь 6-10% от общей суммы, потраченной туристом в этом районе (*Рипкема (2005, сс. 006-007)*). По данным американской некоммерческой организации «Americans for the arts», посетители культурного объекта дополнительно к стоимости самого посещения в среднем тратят 27.79\$ в расчете на одного человека и на одно посещение, что идет на оплату питания, сувениров, транспорта, жилья. Причем для местного жителя эти дополнительные расходы почти в два раза меньше, чем для приезжего, что составляет, соответственно, 19.53\$ против 40.19\$ (*Arts and Economic Prosperity III... (2007, p. 15-16)*). Результаты исследования подтверждают тот факт, что туристы, путешествующие с целью ознакомления с культурными достопримечательностями, тратят больше, пользуются услугами индустрии гостеприимства и, как правило, остаются на более продолжительное время, чем местное население или жители близлежащих районов, поэтому сохранение культурно-исторического наследия становится катализатором социально-экономического развития территории.

3. *Развитие сопряженных отраслей* – индустрии гостеприимства, транспортной и коммунальной инфраструктуры. За более чем 35-летнюю историю реализации проекта «Главная улица» в США были реконструированы или построены десятки тысяч километров дорог, усовершенствовано техническое состояние электросетей, водоснабжения, газового хозяйства, канализационных систем и т.д., что, в свою очередь, способствует улучшению качества жизни и повышению инвестиционной привлекательности территории.

Однако при осознании всей важности взаимодействия туристической индустрии с культурным сектором, существующая практика свидетельствует о том, что «культурный туризм и управление культурным наследием в большинстве мест функционируют как параллельные виды деятельности, причем в минимальном диалоге между собой». Этот факт продолжает оставаться даже тогда, когда специалисты в области управления культурным наследием и туристической индустрии имеют взаимные интересы в области управления, сохранения и представления культурных и исторических активов. Вместо того, чтобы работать сообща для производства поистине уникального продукта, эта исторически сложившаяся изоляция приводит к тому, что культурный туризм как таковой слабо позиционируется (*McKercher and Du Cros (2002, p. xi)*).

За 25 лет реализации Программы «Главная улица» почти в 2000 городах США совокупный объем инвестиций в восстановление и сохранение исторических районов составил 18,3 млрд. долларов.

Подобные программы реализуются в Австралии, Канаде, Новой Зеландии. Попытки внедрения этого опыта отмечаются в Бразилии, Чехии, Литве.

Государственно-частное партнерство в сфере культуры в Индии преимущественно представлено сохранением, эксплуатацией и управлением культурным наследием. Например, могила Хамаюна в Нью-Дели управляется частным фондом Ага Хана и группой отелей «Оберой», жемчужина мирового культурного наследия Тадж-Махал в Агре – Indian Hotel Company Ltd.

Известны примеры ГЧП в сфере сохранения, эксплуатации и управления культурного наследия в Германии. Так, известная Колонна победы в Берлине, которая является государственным объектом, управляется частной компанией Monumentals, в задачи которой входят текущий ремонт и организация культурных и общественных инициатив, связанных с этим памятником. Колонна. Дворец Бельведер в Пфинстберге (Потсдам) находится в собственности фонда «Прусские дворцы и парки Берлин – Бранденбург», а само здание арендуется некоммерческой организацией «Фердерфарайн Пфинстберг», в обязанности которой входят капитальный и текущий ремонт, а также эксплуатация памятника.

Помимо ГЧП проектов в сфере сохранения и использования объектов культурно-исторического наследия, мировая практика свидетельствует о возможности осуществления ГЧП проектов в музейном деле. Например, реконструкция *Музея Искусств в Дюссельдорфе* осуществлялась на основе соглашения о ГЧП между властями г. Дюссельдорф и представителями частной компании на условиях ВТО (строительство, передача, эксплуатация) с правом выкупа инвестором прилегающего земельного участка по рыночной цене под застройку. Объем финансирования составил более 20 млн. евро. В обязанности инвестора входило проведение комплекса работ по реконструкции Музея и его коммунальному обслуживанию, а также предоставление услуг по организации выставок.

Еще одним характерным примером применения ГЧП проектов в сфере культуры является оцифровка библиотечных, музейных и архивных фондов. Например, создание *Виртуальной библиотеки «Мигель де Сервантес»* объединило под своей эгидой 9 партнеров из государственного сектора, среди которых Университет де Аликанте, Министерство культуры Испании, Министерство образования, Министерство экономического и социального развития и др. и 8 частных бизнес-структур, среди которых испанский коммерческий банк Banco Santander, телекоммуникационная компания Telefónica, медиа-компания Grupo Prisa, нефтяная компания Repsol YPF; частные фонды и др. При этом частный сектор получает помимо причитающегося дохода еще и налоговые льготы.

Помимо опыта в сохранении и управлении объектами исторического и культурного наследия в рамках ГЧП, существует практика строительства новых культурных объектов.

Например, в Великобритании таким проектом ГЧП стало строительство в центре города Брайтона библиотеки «*Jubilee Library*». В 2009 г. в Канаде был подписан контракт между правительством г. Квебек и частной компанией о строительстве нового концертного зала на Площади искусств для Монреальского симфонического оркестра.

Отечественный опыт реализации проектов ГЧП в сфере культуры ограничивается исключительно рамками сохранения объектов исторического и культурного наследия. Главным образом это касается российских усадеб и усадебно-парковых комплексов, которые являются уникальным явлением в отечественной истории и культуре.

Например, в Тверской области была поставлена цель возродить культурные ландшафты бывших дворянских усадеб региона. В области сохранилось больше сотни таких усадеб, которые являются объектами культурного наследия регионального значения. Администрация области инициировала разработку областной целевой программы «Сохранение Тверской дворянской усадьбы на 2008-2010 годы», которая предусматривает подготовку инвестиционных предложений по созданию в тверских усадьбах частных или корпоративных резиденций, объектов туристической инфраструктуры, образовательных комплексов и т.д.

Что касается строительства новых культурных объектов на основе ГЧП, то в Санкт-Петербурге планируется строительство дворца искусств. В мае 2010 года Правительством Санкт-Петербурга была одобрена концепция реализации инвестиционного проекта по строительству *многофункционального культурного и общественно-делового центра Дворец Искусств* (далее – *Дворец искусств*) на Васильевском острове. Необходимость строительства нового современного многофункционального комплекса в Санкт-Петербурге вызвана, в первую очередь, острой нехваткой площадок для проведения гастролей, фестивальных, экспериментальных, инновационных и других культурных мероприятий.

Характерной особенностью ГЧП в сфере сохранения объектов культурного наследия является обязательность заключения трехстороннего соглашения: речь идет не только об участии федеральных органов власти, органов исполнительной власти субъектов РФ или муниципального образования и частного инвестора, но и территориальных органов, осуществляющих контроль за сохранением культурно-исторической недвижимости.

Основные организационно-экономические преимущества от использования механизмов ГЧП в сфере сохранения и использования объектов культурно-исторического наследия сводятся к следующему:

- Доступность альтернативных источников финансирования, так как формат прямого бюджетного финансирования не отвечает реальным потребностям сферы сохранения культурно-исторического наследия. Речь, в том числе, идет и о снижении бюджетной нагрузки государства в данной сфере.

- Привлечение частных инвесторов к ремонтно-восстановительным работам, управлению и эксплуатации памятников при сохранении государственной собственности на них.

- Предоставление услуг по управлению или эксплуатации памятников более высокого качества и поиск эффективных решений по вовлечению объектов культурно-исторической недвижимости в хозяйственный оборот на основе соблюдения оптимального соотношения «цена - качество». Мировая практика свидетельствует о том, что проекты, выполненные при 100% участии государства, не отличаются высоким качеством, для них характерно превышение сроков реализации, а также объемов финансирования.

- Распределение между государством и частным сектором обязательств и рисков, связанных с сохранением и использованием культурно-исторических памятников.

- Соблюдение сроков реализации проектов в сфере сохранения и использования объектов культурного наследия, недопустимость их затягивания.

- Эффективное использование средств, вложенных государством и частным инвестором, оптимизация затрат, недопустимость раздувания бюджета и размывания ответственности.

Однако в России применение механизмов ГЧП в сфере сохранения и использования объектов культурно-исторической недвижимости сопряжено с возникновением ряда угроз, среди которых следует отметить опасность продажи культурного объекта частному инвестору; изменение целевого назначения объекта культурно-исторической недвижимости или прилежащей к нему территории, а также ненадлежащее их использование; передачу объекта культурного наследия в залог или совершение иных процедур, способствующих возникновению обременений на объект по окончании срока действия договора ГЧП.

Среди основных форм применения ГЧП в сфере сохранения и использования объектов культурно-исторического наследия в России следует выделить: управление, аренду, концессионные соглашения.

Управление объектами культурно-исторического наследия, находящимися в государственной собственности, частными компаниями широко распространено в мировой практике.

В рамках управления объектом культурного наследия выделяется форма *доверительного управления*, в соответствии с которой собственник передает профессиональному управляющему обязанности по эксплуатации и использованию памятника, в том числе в целях извлечения прибыли.

В рамках *арендного соглашения* между арендодателем и арендатором в аренду могут передаваться объекты культурно-исторической недвижимости, находящиеся в оперативном управлении или хозяйственном ведении различных организаций и учреждений. Заключение договора аренды объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, осуществляется исключительно на конкурсной основе. В отношении объектов, находящихся в собственности субъектов РФ и муниципальной собственности, это правило не так жестко регламентировано. В договоре аренды может предусматриваться, что расходы по ремонту и содержанию памятника культуры возлагаются на арендатора или распределяются между собственником и арендатором. Арендатор имеет право на выплату собственнику льготной арендной платы в случае, если проведение ремонтно-восстановительных работ производилось за его счет. При этом доходы, получаемые арендатором в процессе своей деятельности с учетом использования памятника, остаются у него. Следует отметить, что организациям, основная деятельность которых в соответствии с уставом непосредственно связана с развитием индустрии культурного туризма, различных культурных инициатив, следовало бы предоставить право преимущественной аренды.

В *концессионных соглашениях* в отношении объектов культурно-исторического наследия государство выступает в качестве концедента, который передает концессионеру (частному сектору) права пользования и владения памятником культурно-исторического наследия на временной и возмездной основе с целью проведения ремонтно-восстановительных работ, инфраструктурной застройки прилегающей к нему территории или его долгосрочной эксплуатации. Концессионер выплачивает государству установленные законом ставки за пользование государственным имуществом, уплачивает необходимые налоги и принимает на себя риски, связанные с реализацией концессионного соглашения. По истечению срока действия концессионного соглашения собственность возвращается государству. Отбор возможных претендентов для участия в концессии осуществляется на конкурсной основе.

Следует признать, что применение механизма ГЧП в России в сфере сохранения объектов культурного наследия тормозится рядом обстоятельств, среди которых следует отметить несовершенство действующего законодательства как в сфере сохранения объектов культурного наследия, так и самого механизма ГЧП, неразвитость института экспертизы и оценки культурных объектов, отсутствие специального налогового режима для привлечения инвесторов. В результате, огромный потенциал ГЧП не используется, Федеральный закон о концессионных соглашениях действует

только на бумаге, а государство пытается решить проблему сохранения объектов культурного наследия исключительно в направлении их приватизации. Для общества же это чревато утратой памятников как по причине их естественного разрушения, так и отсутствия доступа к ним вследствие перехода в частные руки.

Нельзя не согласиться с Донованом Рипкемой, что «исторические здания не подойдут застройщикам, которые хотят быстро разбогатеть. Сохранение исторического наследия – выгодная стратегия для тех, кто инвестирует в будущее» (*Рипкема (2005, с. 99)*). Поэтому применение проектов ГЧП в сфере культуры получит широкое распространение в России только тогда, когда частные предприниматели и общественные организации будут заинтересованы в реализации долгосрочных социально значимых проектов, а не только в извлечении прибыли, что, в свою очередь, потребует кардинальных изменений в мировоззрении состоятельных соотечественников.