

**Аналитическое управление  
Аппарата Совета Федерации  
Федерального Собрания  
Российской Федерации**

**Информационно-аналитический материал к «круглому столу» на  
тему «О законодательном обеспечении государственно-частного  
партнерства в сфере культуры»**

**Актуальность развития механизмов государственно-частного  
партнерства в сфере культуры**

Актуальность развития механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) обусловлена динамикой экономических, правовых и институциональных изменений, происходящих в сфере культуры.

Президент России В.В. Путин, выступая в 2012 году на заседании Совета по культуре и искусству, отметил важность создания правовых условий для расширения государственно-частного партнерства в сфере культуры, а также подчеркнул, что это «принципиальный вопрос – как сделать нашу культурную политику предметом настоящего, реального, общественно-государственного партнерства»<sup>1</sup>.

Государственно-частное партнерство - совместное финансовое участие государства и частных предпринимательских структур в инфраструктурных проектах. Под ГЧП в сфере культуры некоторыми экспертами предлагается понимать кооперацию на контрактной основе органов государственного управления и частного сектора в целях реализации конкретных социально значимых проектов<sup>2</sup>.

Основными инструментами ГЧП в культуре могут быть: концессионные соглашения, государственный заказ, особые экономические зоны, ведомственные целевые программы, совместное участие в капитале и управлении проектами, инвестиции из внебюджетных государственных фондов<sup>3</sup>.

Также, в качестве практических форм реализации ГЧП в культуре могут иметь место приватизация объектов культурного наследия (при условии их обременения обязательствами по содержанию, сохранению и использованию)<sup>4</sup>; различные формы арендных отношений: лизинг, доверительное управление, безвозмездная передача в собственность объектов культурного наследия.

<sup>1</sup> Заседание Совета по культуре и искусству при Президенте Российской Федерации 25 сентября 2012 года, Москва, Кремль.

<sup>2</sup> А.И. Петров. Концептуальные положения механизма развития государственно-частного партнерства в сфере культуры // Журнал правовых и экономических исследований, 2012, № 1:С.114-117.

<sup>3</sup> А.И. Петров. Концептуальные положения механизма развития государственно-частного партнерства в сфере культуры // Журнал правовых и экономических исследований, 2012, № 1:С.114-117.

<sup>4</sup> Статья 29 Федерального закона от 21.12.2001 г. №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

ГЧП может способствовать более эффективному и качественному решению проблем в области культуры, повышению результативности использования бюджетных средств и росту доходов частного сектора, разделению риска обязательств, компетенций. При этом основной целью ГЧП должно оставаться сохранение культурного достояния страны, реализация ее культурного потенциала, создание и прирост объектов культурного назначения.

Министром культуры России В.Р. Мединским неоднократно озвучивалась мысль о том, что «важно перейти от видения государства как мецената культуры к рассмотрению его как организатора и соинвестора ключевых культурных процессов»<sup>5</sup>.

Для современной России ГЧП в сфере культуры является относительно новым инструментом. Эксперты отмечают несовершенство нормативно-правовой базы ГЧП и недостаточный опыт в осуществлении подобных проектов, высокие риски их реализации.

Слабая привлекательность объектов культуры для инвестирования частного капитала обусловлена низкой рентабельностью подобных вложений, также тем, что эффект от потребления продуктов и услуг, генерируемых в сфере культуры, выражен не явно и проявляется через значительные интервалы времени (зачастую превышающие долгосрочные перспективы планирования).

Серьезной проблемой является отсутствие системной организации ГЧП и меценатства в сфере культуры<sup>6</sup>. Актуальность применения ГЧП связана также и с недостаточностью бюджетного финансирования отрасли<sup>7</sup>.

### **Отражение развития ГЧП в основных нормативно-правовых актах и стратегических документах**

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>8</sup> развитие механизмов частно-государственного партнерства обозначено как одно из приоритетных направлений для достижения качественных результатов в культурной политике России. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020<sup>9</sup> года указывает на необходимость

<sup>5</sup> Из интервью Министра культуры Российской Федерации В.Р. Мединского ИТАР-ТАСС, 10 февраля 2014 года (<http://itar-tass.com/opinions/interviews/1929>).

<sup>6</sup> Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы.

<sup>7</sup> Доля расходов на культуру и кинематографию в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации в 2005 году составила 1,89%. В 2008 году этот показатель составил 1,82%, в 2012 году - 1,47%; в 2013 году доля расходов на культуру и кинематографию в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации незначительно выросла до отметки в 1,49%. Недостаточность финансирования культуры подтверждается тем, что не останавливается процесс утраты памятников истории и культуры. Заработная плата работников культуры пока остается низкой, несмотря на то, что предпринимаются меры по ее поэтапному повышению.

<sup>8</sup> Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1662-р.

<sup>9</sup> Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. № 537.

совершенствования государственно-частного партнерства в целях укрепления материально-технической базы учреждений культуры.

Важность и приоритетность развития государственно-частного партнерства в культуре наши отражение в: федеральной целевой программе «Культура России (2012 - 2018 годы)<sup>10</sup>; Концепции развития циркового дела в Российской Федерации на период до 2020 года<sup>11</sup>; государственной программе Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013 - 2020 годы<sup>12</sup>; Концепции развития сотрудничества в сфере культуры между приграничными территориями Российской Федерации и сопредельными государствами на период до 2020 года<sup>13</sup>; Концепции государственной поддержки организаций народных художественных промыслов на период до 2015 года<sup>14</sup>, федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)<sup>15</sup>, а также Государственном докладе о состоянии культуры в Российской Федерации в 2013 году.

Федеральное законодательство, регулирующее сферу ГЧП, включает также Федеральный закон от 21.07.2005 г. №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В какой-то степени регулирует ГЧП и Федеральный закон от 22.07.2005 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (предоставление бизнесу льгот на определенной территории как вариант ГЧП в широком смысле). Тем не менее, эти нормативно-правовые акты покрывают далеко не все возможные формы ГЧП.

При этом эксперты отмечают, что существуют проблемы правоприменения в использовании механизмов ГЧП<sup>16</sup>. Многие сходятся во мнении, что одна из возможных форм ГЧП – концессионное соглашение – является неудобной для инвесторов. Центральная проблема – **невозможность изменить назначение реконструированного объекта культурного наследия в рамках концессионного соглашения**. За рубежом, напротив, такая возможность есть. Так, в восстановленных замках Альт-Эберштайн (Баден-Баден) и Дикли (Латвия) сейчас размещаются гостиницы.

Кроме того, концессионные соглашения до сих пор мало применяются для восстановления памятников культуры, так как **памятники культуры прямо не названы в Законе № 115-ФЗ в качестве объектов концессионных соглашений**. При этом перечень

<sup>10</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 года № 186.

<sup>11</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2012 года № 434-р.

<sup>12</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 317.

<sup>13</sup> Приказ Минкультуры Российской Федерации от 20 июля 2011 года № 807.

<sup>14</sup> Приказ Минпромторга Российской Федерации от 24 сентября 2009 года № 854.

<sup>15</sup> Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2011 г. № 644.

<sup>16</sup> Участники «круглого стола» «Воссоздание и реконструкция Ропшинского дворцово-паркового ансамбля», организованного Министерством культуры РФ 19 марта 2014 года.

объектов, которые могут быть переданы по концессионному соглашению, является закрытым.

Для развития ГЧП в сфере культуры актуально также решение таких проблем как: развитие на новом, более высоком уровне экспертизы и оценки культурных ценностей, а также экспертизы реставрации; выработка единого государственного подхода к проблеме сохранения архитектурного облика исторических городов и поселений, отдельных территорий; расширение общественного участия в оценке государственной политики в сфере культуры.

19-20 июня во Владимирской области прошел V парламентский форум «Историко-культурное наследие России», организатором которого традиционно выступил Совет Федерации.

Одной из важнейших задач, поставленных на форуме, стала задача сохранения не просто отдельных исторических строений, но и окружающего их ландшафта и взаимосвязанная с ней проблема обеспечения развития территорий исторических поселений. Необходима разработка соответствующих строительных норм, совершенствование подходов к градостроительству, планированию территорий. Участниками форума была принята итоговая резолюция. В частности, в ней содержатся рекомендации Правительству России разработать и утвердить в 2015 году федеральную целевую программу, направленную на сохранение и устойчивое развитие исторических поселений.

Без урегулирования вопросов сохранения исторических поселений невозможно полноценное развитие государственно-частного партнерства в сфере культуры, так как остается не до конца ясным вопрос об ответственности сторон и стоящих перед ними задачах.

Вопросы регулирования и развития государственно-частного партнерства должны найти отражение в Основах государственной культурной политики, а также в разрабатываемом проекте нового базового федерального закона о культуре.

### **О проекте федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации».**

В большинстве развитых стран существуют законы, обобщающие применение всех действующих форм сотрудничества в сфере государственно-частного партнерства (ГЧП). В России специальные законы о ГЧП разработаны пока только на региональном уровне. Сегодня они действуют более чем в 60 регионах страны. Однако в силу различия содержащихся в них положений возникают сложности при их применении в различных субъектах Федерации при реализации одного проекта<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Анализ этих правовых актов позволяет разделить их на две группы: законы, детально регулирующие вопросы ГЧП (такие составляют меньшую часть в общей массе законов о ГЧП); законы, содержащие рамочное регулирование отношений в сфере ГЧП (включают лишь общие положения, зачастую состоят из 5-7 статей и являются фактически декларативными документами).

Представляется, что для обеспечения системного подхода в сфере ГЧП необходимо, чтобы во всех регионах отношения в данной сфере регулировались одинаковыми нормами. Поэтому 13 марта 2013 года Правительством Российской Федерации в Государственную Думу был внесен проект федерального закона (далее - законопроект) № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации»<sup>18</sup>.

Законопроект устанавливает единую терминологию для реализации проектов ГЧП в России, основные требования к проекту и соглашению о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве, определяет полномочия Правительства России, субъектов и муниципальных образований при реализации соглашений о ГЧП, обязательства публичного и частного партнеров и т.д.

Кроме того, законопроект включает необходимые положения по приведению законодательных норм Налогового, Бюджетного и Земельного кодексов России в соответствие с положениями указанного законопроекта. Обеспечивает возможность формировать отраслевое законодательство, учитывающее специфику ГЧП в различных областях.

Законопроект носит рамочный характер и не прописывает детально все существующие формы государственно-частного партнерства и все возможные процедуры заключения соответствующих соглашений, так как часто соглашения заключаются на стыке нескольких форм.

Стоит отметить, что представители регионов, имеющих положительный опыт реализации проектов ГЧП, активно участвовали в подготовке данного законопроекта. Особенно ценным оказался опыт Санкт-Петербурга, который в соответствии со своим законом о ГЧП<sup>19</sup> осуществляет ряд успешных проектов. Один из них – проект реконструкции и развития аэропорта Пулково, признанный одним из лучших ГЧП проектов мира<sup>20</sup>, получил множество международных наград.

### **Примеры проектов в сфере культуры с использованием механизмов ГЧП**

Среди примеров успешных проектов ГЧП - проект реставрации Агатовых комнат, представленный государственным музеем-заповедником «Царское Село», который получил премию «Европа

<sup>18</sup> Проект федерального закона № 238827-6 принят в первом чтении 26 апреля 2013 года.

<sup>19</sup> Закон от 25 декабря 2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах».

<sup>20</sup> International Financial corporation, член группы Всемирного банка и Infrastructure Journal удостоили в 2012 г. проект реконструкции и развития аэропорта Пулково серебряной медали из 40 отобранных лучших проектов ГЧП в мире.

Ностра 2014» в категории «Сохранение наследия»<sup>21</sup>. Спасти Агатовые комнаты удалось благодаря государственно-частному партнерству, в том числе при поддержке благотворителей – ОАО «РЖД»<sup>22</sup>.

Благодаря механизмам ГЧП в Иркутской области был успешно реализован проект «130-ый квартал», в результате которого восстановлены почти 70 объектов деревянного зодчества<sup>23</sup>.

По вопросам сохранения и популяризации памятников археологии, расположенных на территории музея-заповедника «Фанагория», Минкультуры России тесно взаимодействует с Фондом поддержки социальных инноваций Олега Дерипаски «Вольное дело» и с созданным при участии фонда некоммерческим партнерством «Историко-культурное наследие Кубани». Минкультуры России подписало соглашение с фондом «Вольное дело» о взаимодействии по вопросам создания музея-заповедника «Фанагория», которое предусматривает двухстороннюю поддержку археологических исследований, сохранение и популяризацию памятников археологии на территории музея-заповедника с использованием механизма ГЧП<sup>24</sup>.

В рамках областной целевой программы Тверской области «Возрождение тверских усадеб» функционирует механизм передачи государством объектов культурного наследия в доверительное управление.

В Калужской области реализуется проект в форме концессионного соглашения по сохранению объектов культурного наследия - «Полотняный завод». Разрушенное здание ткацкого корпуса завода по старинным эскизам восстанавливает частный инвестор - австрийская компания, выигравшая конкурс. Инвестор планирует восстановить старинные усадебные здания, создать культурный и конференц-центры, а также литературный отель<sup>25</sup>.

В Вологодской области в 2012-2013 гг. с использованием ГЧП осуществлены проекты воссоздания достопримечательных мест и музейных ценностей - Цыпинского прихода и памятного знака Джозефу Конраду в Вологде, Дома Копылова в дер. Семеново Вологодской области др.

Одним из важнейших направлений использования механизма ГЧП является создание многофункциональных культурных центров (МКЦ) в регионах. Были объявлены конкурсы пилотных проектов по созданию

<sup>21</sup> Агатовые комнаты открылись после масштабной реставрации осенью 2013 года. Это личные апартаменты императрицы Екатерины II, созданные в 1780-х годах шотландцем Чарльзом Камероном, признаны «одним из самых изысканных интерьеров Европы XVIII века».

<sup>22</sup> <http://www.mkrf.ru/press-tsentr/novosti/region/northwest/znak-evropa-nostra-ustanovlen-u-vkhoda-v-agatovye-komnaty>

<sup>23</sup> <http://www.mkrf.ru/press-tsentr/novosti/region/siberian/god-kultury-v-sibirskom-federalnom-okruge-pervye-itogi-i-plan-na-budushchee>

<sup>24</sup> [http://www.mkrf.ru/press-tsentr/novosti/ministerstvo/detail.php?ID=515802&phrase\\_id=3252237](http://www.mkrf.ru/press-tsentr/novosti/ministerstvo/detail.php?ID=515802&phrase_id=3252237)

<sup>25</sup> <http://www.rg.ru/2014/03/18/kultura.html>

типовых МКЦ и начата разработка проектной документации (на что выделено 200 млн. рублей).

К концу 2013 г. в работу по проектированию включились 13 регионов России: Забайкальский край (Петровск-Забайкальский), Красноярский край (Шарыпово), Ставропольский край (Изобильный), Белгородская область (Шебекино), Калининградская область (Гурьевск), Кировская область (Слободской), Чеченская Республика (Гудермес), Республика Ингушетия (Магас), Омская область (Калачинск), Оренбургская область (Соль-Илецк), Рязанская область (Касимов), Томская область (Асино), Ярославская область (Ростов)<sup>26</sup>.

Государственно-частное партнерство все чаще становится предметом обсуждения на различных мероприятиях с участием профессионального сообщества работников культуры и искусства. Так, эта тема обсуждалась на встрече Председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко с директорами федеральных и региональных музеев, посвященной Году культуры в мае 2014 года.

Тема государственно-частного партнерства в сфере культуры обсуждалась в мае 2014 года на выездных конференциях Минкультуры России по выявлению и популяризации лучшего опыта субъектов Российской Федерации по исполнению Указа президента Российской Федерации от 22 апреля 2013 года № 375 «О проведении в 2014 году Года культуры Российской Федерации», которые состоялись во всех федеральных округах. Так «круглый стол» на тему «Государственно-частное партнерство в сфере культуры. Строительство мобильных культурных центров» прошел в рамках выездной конференции в Ханты-Мансийске<sup>27</sup>.

Перспективы использования ГЧП по воссозданию и реконструкции Ропшинского дворцово-паркового ансамбля в Ленинградской области под современное использование обсуждались в Минкультуры России в марте 2014 года<sup>28</sup>. На примере Ропшинского проекта было решено начать налаживание диалога между специалистами и приступить к выработке конкретных предложений по улучшению инвестиционного климата в сфере культуры<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> По материалам Государственного доклада о состоянии культуры в Российской Федерации в 2013 году.

<sup>27</sup> [http://www.mkrf.ru/press-tsentr/novosti/ministerstvo/detail.php?ID=506344&sphrase\\_id=3252237](http://www.mkrf.ru/press-tsentr/novosti/ministerstvo/detail.php?ID=506344&sphrase_id=3252237)

<sup>28</sup> Ропшинский дворец - памятник федерального значения. Останки строений и заброшенный парк находятся под эгидой ЮНЕСКО и охраняются государством. В конце 1980-х в здании произошла серия пожаров, сильно повредивших дворец. Полностью выгорел второй этаж, обрушились перекрытия, рухнула крыша, частично обрушились стены, а конюшня и флигели были разграблены. Деревянные леса, которые воздвигли в начале 1990-х для поддержания стен и фасада, рухнули в начале 2010 года. Парк также запущен.

<sup>29</sup> <http://mkrf.ru/press-tsentr/novosti/ministerstvo/minkultury-gotovo-privlekat-chastnykh-investorov-dlya-vosstanovleniya-pamyatniko>