

## РОССИЙСКАЯ И ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ

В условиях хронического недофинансирования сферы культуры со стороны государства публично-частное партнерство становится инструментом, позволяющим реализовывать культурные проекты без привлечения бюджетных средств. Однако практика применения механизмов публично-частного партнерства в России пока достаточно ограничена. В статье рассмотрены наиболее известные примеры реализованных проектов публично-частного партнерства в сфере культуры в разных странах мира. Проанализирован первый опыт России в области концессионных соглашений в сфере культуры, доверительного управления объектами культурно-исторического наследия, приватизации зданий-памятников архитектуры, аутсорсинга, аренды объектов культуры.

*Ключевые слова:* культура, финансирование, публично-частное партнерство, концессия, проект.

Е.А. Kolodina

## RUSSIAN AND FOREIGN PRACTICE USING THE MACHANISM OF PUBLIC- PRIVATE PARTNERSHIP IN THE CULTURAL SECTOR

The state public-private partnership becomes a tool to implement cultural projects without the involvement of public funds under the conditions of permanent underfunding of culture sector of the Russian economy. However, the practice of using such a mechanism in Russia is quite limited. The article describes the most famous examples of the implemented projects of public-private partnership in the field of culture in different countries. The paper analyzes the first Russian experience in implementing of concession agreements in the sphere of culture, using trust management of objects of cultural and historical heritage, exploiting of privatization of buildings, monuments, as well as outsourcing of cultural activity.

*Keywords:* culture, financing, public-private partnership, concession, project.

Отраслевой анализ мирового опыта публично-частного партнерства (ПЧП) показывает, что культура не является основным приоритетом партнерских отношений государства и бизнеса [8]. Наибольшее число проектов публично-частного партнерства осуществляется в транспортной инфраструктуре, здравоохранении, образовании и жилищно-коммунальном хозяйстве. Так, в контрактах ПЧП правительственных учреждений Великобритании за 1987–2008 гг. проекты Министерства культуры, СМИ и спорта составляли лишь

0,23–0,64 % от общего объема финансирования, а средний размер контракта составил 25 млн £. В то же время доля заключенных контрактов в здравоохранении – 29,6 %, что соответствует 19,8 % от объема привлеченных средств<sup>1</sup>.

К сожалению, мировая статистика отслеживает далеко не все формы ПЧП в сфере культуры, например, аренда, аутсорсинг и доверительное управление объектами культуры не находят в ней своего должного отражения. В статистике Великобритании в качестве ПЧП фиксируются только концессии и проекты частной финансовой инициативы.

Рассмотрим наиболее известные примеры реализованных проектов публично-частного партнерства сферы культуры в разных странах мира.

Примером концессионного соглашения является строительство здания концертного зала Монреальского симфонического оркестра в Квебеке (Канада). Согласно концессионному соглашению компания «Groupe Immobilier Ovation» обязалась построить концертный зал стоимостью 105 млн. долл. и взять его под свое управление сроком на 27 лет. По договору концессии Министерство культуры и коммуникаций обязано выплачивать «Groupe Immobilier Ovation» ежегодные платежи за эксплуатационную готовность объекта. К тому же концессионеру отдали право использования концертного зала в коммерческих целях. Выручка концессионера состоит из доходов от реализации билетов, доходов от баров и гардеробных в течение 27 лет. Доходы концессионера дополняет выручка от проведения различных корпоративных мероприятий в концертном зале. В соответствии с экспертными оценками строительство нового здания Монреальского симфонического оркестра через механизм государственно-частного партнерства позволило сэкономить 48 млн дол. бюджетных средств [10].

Другой пример концессионного соглашения в сфере культуры – строительство Сестербергского военного музея в Нидерландах [11]. Музей строится на участке (45 га), расположенном на территории бывшей авиабазы, которая остается под контролем Министерства обороны. В новом музее объединены Музей армии и Музей военной авиации Сестерберга. Остальная территория будет использована для выставок и различных мероприятий.

Министерство обороны Нидерландов в 2010 г. через Агентство правительственных зданий (Rijksgebouwendienst) объявило тендер. Договор представлял собой интегрированное соглашение, которое включало в себя проектирование, строительство, финансирование и поддержание музейного комплекса. Задачи концессионера включают обслуживание выставочных залов, ангаров, офисных помещений и открытой площадки. В рамках соглашения частный партнер взял на себя обеспечение сохранения природного ландшафта.

Договор партнерства заключен на 25 лет. Имущественные права остаются за государственным сектором. В обмен на инвестиции частный партнер получает весь доход музея (выручку от продажи билетов, парковки, рекламы, договоров франчайзинга и т.д.). Кроме того, государство гарантирует инвестору обеспечение достаточных доходов для погашения расходов на строительство.

---

<sup>1</sup> URL : [www.ifsl.org.uk](http://www.ifsl.org.uk).

Строительство филармонии Эльба Гамбург с одним из самых лучших концертных залов в мире является публично-частным партнерством [11]. В нем участвуют три партнера:

- муниципалитет города Гамбурга;
- консорциум Adamanta;
- благотворительный фонд «Филармония Эльба Гамбург», основанный в рамках частного права по инициативе Bankhäuser MMWarburg & CO и HSH Nordbank.

Муниципалитет профинансировал разработку проекта строительства концертного зала с уникальной акустикой. Консорциум по концессионному соглашению взял на себя строительство, финансирование и эксплуатацию концертного зала филармонии в течение 20 лет взамен на доходы от престижного отеля, ресторанов, квартир и парковки. HamburgMusik отвечает за организацию концертов Филармонии Эльба. Фонд собирает пожертвования от граждан и компаний на строительство и постановку концертов высококачественных оркестров на долгосрочной основе. Идея проекта – «Концертный зал, построенный всеми и для всех». Этот престижный проект Гамбурга мог быть реализован только с привлечением частных инвесторов и гражданских пожертвований.

За рубежом аренда объектов культуры, в том числе памятников историко-культурного наследия, является широко используемым механизмом ПЧП. В любом старинном европейском городке почти каждый «дом с историей» имеет частного владельца, который наделил его современными функциями, устроив внутри небольшой музей, кафе или магазин.

Дворец Бельведер в Пфинстберге (Потсдам) находится в долгосрочной аренде у некоммерческой организации «Фердерфарайн Пфинстберг» (FVP), в обязанности которой входит как капитальный и текущий ремонт, так и его эксплуатация. Арендатор получает доход от посещения туристами, от сдачи в аренду зданий садово-паркового архитектурного ансамбля, от платных услуг проведения торжеств и церемоний бракосочетания на территории дворца [9].

Существует множество примеров доверительного управления объектами культуры, находящимися в государственной или муниципальной собственности, частными операторами. Такая практика широко используется в странах Европы, где применяется главным образом в отношении памятников культурно-исторического наследия. Например, памятником истории и архитектуры – Колонной победы в Берлине управляет частная компания Monumentals. Компания-арендатор осуществляет за свой счет текущий ремонт объекта, получая доход от туристов. Колонна победы находится в собственности государства [9]. Усадьба Castle Vale в Бирмингеме, замки Луары во Франции также находятся в управлении у частного сектора, находясь при этом в государственной собственности. Есть примеры доверительного управления и в отношении музеев.

Но, пожалуй, самым известным примером эффективного применения ПЧП является Усыпальница Тадж-Махал в Индии. Этот памятник мусульманской культуры и архитектуры, ставший объектом Всемирного наследия ЮНЕСКО, находится в управлении частных инвесторов – «Индиан Хотелз Компани» (The Indian Hotels Company). Владельцем этого памятника культуры

остается государство, а поддержание его в надлежащем состоянии возложено на частного оператора.

Аутсорсинг как технология оптимизации текущих затрат – обычная практика учреждений культуры за рубежом. Так, по контракту аутсорсинга частная компания за счет средств муниципального бюджета обеспечивает делопроизводство, рекламу, а также осуществляет финансовый менеджмент музея префектуры Симанэ (Япония).

Механизмы ПЧП в западных странах сформировались в течение последних 25 лет, доказали свою эффективность в развитии социальной инфраструктуры и стали инструментом экономии средств налогоплательщиков. Успешной реализации проектов публично-частного партнерства в этих странах способствовало не только стимулирующее законодательство, но и созданные органы управления – институты развития ПЧП (PPP Unit).

Россия находится лишь на первом этапе развития проектов публично-частного партнерства в сфере культуры. Федеральный закон «О государственном-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» № 224 был принят лишь 13 июля 2015 г. [2]. Вместе с тем Федеральный закон «О концессионных соглашениях» № 115-ФЗ действует в стране с 2005 г. [1]. На федеральном и на региональном уровнях формируется портфель инвестиционных проектов, ориентированных на применение публично-частного партнерства. Более того, в 2013 г. Минэкономразвития утвердило методику оценки эффективности инвестиционной деятельности губернаторов, в соответствии с которой одним из оценочных показателей является уровень развития государственно-частного партнерства в регионе. В Министерстве экономического развития создан отдел ГЧП, а в структуре Внешэкономбанка – Центр развития ГЧП, действует национальный информационный портал «Инфраструктура и ГЧП в России»<sup>1</sup>.

В России накоплен определенный опыт государственно-частного и муниципально-частного партнерства в сфере культуры. По данным исследования, проведенного Центром развития ГЧП, в регионах России на январь 2016 г., в стране было зарегистрировано более 1 300 проектов, находящихся на различных стадиях реализации (конкурсная процедура, заключение, реализация, реализованные). Из них лишь 33 проекта реализуются в сфере культуры с общим объемом инвестиций 2,5 млрд р. Основной формой реализации партнерских проектов в сфере культуры являются концессии.

Тормозит повсеместную реализацию проектов публично-частного партнерства не только нехватка финансовых средств у регионов и муниципалитетов на предпроектную подготовку, но и высокие риски, связанные с отсутствием гарантий, что проект найдет своего частного инвестора. По мнению большинства специалистов, все-таки основное затруднение для использования концессионной модели применительно к объектам культуры – это то, что они редко окупаются. Проблемы с оценкой сроков окупаемости капиталовложений возникают из-за отсутствия четкой регулируемости тарифов, высоких рисков в про-

---

<sup>1</sup> URL : [www.pppi.ru](http://www.pppi.ru).

гнозировании уровня спроса на услуги учреждений культуры. Инвесторам нужны гарантии государства по возврату инвестиционных вложений.

Поэтому концессионные соглашения в сфере культуры достаточно часто расторгаются, не успев начаться (в связи с убыточностью проекта для концессионера). Другим фактором, сдерживающим развитие концессий, являются высокие политические риски. Смена политического лидера (губернатора, главы муниципального образования) чревато сменой приоритетов развития территорий и ставит под угрозу реализацию концессионного соглашения.

Так произошло с концессионным соглашением по строительству Дворца искусств на Васильевском острове в Санкт-Петербурге. Многофункциональный культурный и общественно-деловой центр планировалось построить в центре Петербурга на месте бывшего трамвайного парка в 2014 г. Необходимость строительства Дворца искусств была вызвана нехваткой «открытых» площадок для проведения гастролей, фестивальных мероприятий регионального и межгосударственного уровня. Согласно концепции проекта, ориентировочная площадь многофункционального комплекса должна была составить 90 тыс. м<sup>2</sup>. Основные функциональные зоны комплекса включали в себя концертный зал на 1 600 мест, выставочный комплекс, залы для проведения мероприятий, конференц-блок и аппаратно-студийный телевизионный комплекс [3].

Проект основывался на успешном опыте аналогичного проекта, реализованного в рамках концессии в г. Будапеште. В развитие проекта частным инвестором планировалось вложить порядка 250 млн евро. Концессионное соглашение на конкурсной основе было заключено с ЗАО «Инвестстрой», принадлежащим владельцу венгерского холдинга TriGranit Шандору Демьяну. Концессионный договор был подписан в июле 2011 г. при губернаторе В. Матвиенко, а в 2012 г., с приходом нового губернатора Г. Полтавченко, он был расторгнут. В соответствующем постановлении говорится, что дата вступления соглашения в силу не наступила, земельный участок партнеру не предоставлен, выплаты компенсаций инвестору со стороны города не потребуются. В интервью журналистам РИА Новости Г. Полтавченко заявил, что место под Дворец искусств выбрано неудачно и город найдет для этой территории более интересное применение [5].

По данным информационного портала «Инфраструктура и ГЧП в России», в сфере культуры РФ реализуется лишь один контракт жизненного цикла. Это проект строительство Дома дружбы народов в г. Елабуга.

#### Краткое описание проекта строительства Дома дружбы народов в г. Елабуга

Тип проекта	ГЧП
Сроки реализации	2012–2013
Статус проекта	Планируемый
Уровень проекта	Муниципальный
Форма проекта	Контракт жизненного цикла
Субъект федерации	Республика Татарстан, ПФО
Отрасль	Культура
Объем инвестиций	Всего 58,1 млн р., из них федеральные – 17,5 млн р. (29,3 %), региональные – 2,9 млн р. (3,4 %), частные – 37,7 млн р. (63,8 %)

Аренда объектов культурного наследия практикуется в России с 90-х гг. Как правило, памятники культуры арендуются под имиджевые проекты. Так, культурно-исторический фонд «Связь времен», учрежденный В. Вексельбергом, арендует для Музея частных коллекций Шуваловский дворец Санкт-Петербурга.

Начиная с 2012 г. этот вид партнерства стал широко применяться в Москве. Правительство Москвы приняло постановление «Об утверждении Положения о предоставлении в аренду объектов культурного наследия города Москвы, находящихся в неудовлетворительном состоянии» № 12-ПП. На его основе была утверждена городская программа по льготной аренде объектов культурного наследия «1 рубль за 1 квадратный метр». Город предоставляет частным инвесторам памятники культуры, находящиеся в неудовлетворительном (руинированном) состоянии, в аренду сроком на 49 лет. Этот механизм был предложен московским властям голландским урбанистом Терье Нипаном во время общественных дискуссий «Хранители: будущее исторического наследия», посвященной сохранению исторического наследия Москвы и включению его в современную жизнь города.

Арендатор определяется по итогам открытого аукциона. Он обязуется в течение пяти лет восстановить объект за счет собственных средств. В первый год необходимо выполнить инженерное обследование здания и разработать проектную документацию для проведения полного комплекса работ по сохранению объекта. В последующие четыре года – отреставрировать и приспособить его для современного использования, провести благоустройство придомовой территории. До тех пор пока работы не завершены, ставка аренды равна стоимости, определенной на аукционе. То есть, прежде чем инвестор начнет платить 1 р. за 1 м<sup>2</sup>, ему придется:

- оплатить цену лота;
- вложить средства в реставрацию объекта;
- оплачивать аренду по ставке, определенной на аукционе в течение периода реставрационных работ.

Программа льготной аренды объектов культурного наследия начала распространяться и в других регионах РФ. Так, Правительством Калужской области в 2014 г. было принято постановление «Об утверждении положения о предоставлении в аренду объектов культурного наследия, являющихся собственностью Калужской области и находящихся в неудовлетворительном состоянии», по которому в регионе вводится программа аналогичная, действующей в Москве. Составлен предварительный список объектов аренды, включающий флигель «Городской усадьбы Хлюстина» XIX в., «Тихоновское подворье», здание общежития епархиального женского училища и др.

Приватизация является наиболее интересным видом партнерства между публичным и частным секторами в отношении любых объектов. Ведь только она дает право и на владение, и пользование, и распоряжение, но все же не снимает ответственности с владельца объекта культурного наследия за его сохранность. Люди охотнее заботятся о собственном имуществе, чем о государственном, даже если оно находится у них в долгосрочной аренде.

В соответствии с законодательством, в договор купли-продажи объекта культурного наследия включаются обязательства собственника по сохранению соответствующего памятника истории и культуры, которые являются обременениями и указываются в охранном обязательстве собственника объекта культурного наследия, оформляемом в соответствии с нормативными правовыми актами РФ уполномоченным органом исполнительной власти субъекта федерации или муниципального образования.

Основной причиной приватизации зданий-памятников архитектуры является недостаток бюджетных средств на поддержание этих зданий в надлежащем состоянии. Средства из федерального бюджета на эти цели почти не выделяются, из дефицитных региональных и муниципальных бюджетов средства на реставрацию памятников культуры выделяются по остаточному принципу. Таким образом, переход памятников культуры в частные руки избавляет власть от необходимости их финансирования, перекладывает дорогостоящую реставрацию на частных инвесторов. В каждом субъекте федерации ежегодно формируются планы приватизации объектов культурного наследия.

Процесс приватизации объектов культурного наследия с 2011 г. активизировался в связи со снятием восьмилетнего моратория на приватизацию памятников истории и культуры федерального значения, введенного в 2002 г.

В Казани приватизация памятников культуры названа спасением для них. В частные руки в городе переданы порядка 80 памятников. Данную практику хотят распространить по всей республике Татарстан. Приватизация проходит путем объявления аукциона, и выбора на данном аукционе лучшего покупателя.

Но имеются и печальные примеры приватизации объектов культуры, когда инвестор, получив в собственность здание, и не думает его реставрировать. На объекте по каким-либо причинам случается пожар, а затем на освободившемся месте быстро возникает современный элитный дом. И здесь власти становятся бессильны, и только вносят памятник в число утраченных. Такие примеры существуют во многих городах России.

Итак, механизмы публично-частного партнерства достаточно редко задействованы при реализации проектов в сфере культуры. Вместе с тем в условиях дефицитности региональных и местных бюджетов публично-частное партнерство и благотворительность являются реальными механизмами, способными привлечь частные инвестиции на создание и модернизацию объектов культурной сферы в РФ.

### **Список использованной литературы**

1. О концессионных соглашениях : федер. закон от 21.07.05 г. № 115-ФЗ. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/12141176>.
2. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 13.07.15 г. № 224-ФЗ. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/71129190>.

3. О заключении соглашения о проектировании, строительстве и последующей эксплуатации на основе государственно-частного партнерства многофункционального культурного и общественно-делового центра «Дворец искусств на Васильевском острове : постановление Правительства Санкт-Петербурга от 09.12.10 г. № 1680.

4. Дыкина М. Технологии рынка: С научным подходом / М. Дыкина. – Режим доступа : <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/575541/c-nauchnym-podhodom>.

5. Петербург может отказаться от строительства Дворца искусств на Васильевском острове. – Режим доступа : <http://nw.ria.ru/society/20111128/82075015.html>.

6. Приценимся к прошлому. – Режим доступа : [http://www.save-spb.ru/page/articles/pritsenimsya\\_k\\_proshlomu.html?section=articles](http://www.save-spb.ru/page/articles/pritsenimsya_k_proshlomu.html?section=articles).

7. Развитие ГЧП в субъектах РФ. Рейтинг регионов ГЧП-2015-2016, разработанный Центром развития ГЧП. – Режим доступа : [http://pprcenter.ru/assets/docs/raytingREG2016\\_B5\\_Block\\_04-04-2016.pdf](http://pprcenter.ru/assets/docs/raytingREG2016_B5_Block_04-04-2016.pdf).

8. Рожкова С. Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики / С. Рожкова // Рынок ценных бумаг. – 2008. – № 1. – С. 33.

9. Ховратович М. Доходное Место: К вящей жизни памятников [Электронный ресурс] / М. Ховратович // Ведомости. – 2007. – 19 марта. – Режим доступа : <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/122550/#ixzz1O6oCcPsZ>.

10. Infrastructure Investor CANADA. An Intelligence Report, December / January 2010/11. – Mode of Access: [www.infrastructureinvestor.com](http://www.infrastructureinvestor.com).

11. Transnational Public-Private-Partnership Concept. – Mode of Access : [http://www.secondchanceproject.eu/wp/wp-content/uploads/2011/09/Trans\\_PPP\\_Concept\\_.pdf](http://www.secondchanceproject.eu/wp/wp-content/uploads/2011/09/Trans_PPP_Concept_.pdf).

### **Информация об авторе**

*Колодина Елена Алексеевна* – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: [kolodina@bk.ru](mailto:kolodina@bk.ru).

### **Author**

*Kolodina Elena Alekseyevna* – Doctor of Economics, Professor, Head of Economics and Public Administration Department, Baikal State University, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, e-mail: [kolodina@bk.ru](mailto:kolodina@bk.ru).