

УПРАВЛЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ В СФЕРЕ КУЛЬТУРНОГО ТУРИЗМА

При управлении развитием территории необходимы современные инструменты и механизмы их реализации. В статье авторы доказывают данное положение на примере инструментария привлечения инвестиций в сферу культурного туризма.

Kodolova T.A., Mantere E.V. The Investment Processes Management in the Sphere of Cultural Tourism

The modern arrangements and mechanisms for their realization are necessary in the process of the territory development management. The author proves the given statement on the example of practice of the investments attracting into the sphere of cultural tourism.

Вопрос о конкурентных преимуществах территории становится в современных условиях для регионального управления не риторическим. Не секрет, чтобы особенности «превратились» в преимущества, необходимы некие условия для их реализации, которые создают среду для побуждения к действию субъектов экономической деятельности в какой-либо сфере. И именно региональное управление, используя современный инструментарий, во многом определяет и создает условия для конкурентной специализации региона¹. В последние десятилетия в мире данная тенденция проявляется относительно туризма, в России же она лишь только формируется.

Территориальное управление, проектируя развитие туризма, решает двудединую задачу: развитие туризма как вида экономической деятельности и занятости населения, а также развитие территории через создание современной инфраструктуры туризма и развитие смежных отраслей. При проектировании учитывается туристский потенциал территории, определяется его емкость, составляющие, даются оценки использования, определяется и степень влияния на развитие территории.

Одной из важных составляющих туристского потенциала российских регионов является культурно-историческое наследие. Именно культурно-историческое наследие определяет самобытность и неповторимость территориальных анклавов, уникальность традиций и обычаев, населяющих их народов, что в свою очередь служит базисом для развития одного из видов туризма – культурного туризма². В связи с этим перед государственным и муниципальным управлением стоит задача использования и воспроизводства культурно-исторического наследия как особого, экономически состоятельного, а на некоторых территориях как экономически определяющего фактора регионального развития.

Само понятие «культурное и историческое наследие» за последние годы претерпело методологическую трансформацию. В Национальном докладе, опубликованном по результатам Всемирной универсальной выставки «ЭКСПО – 2010», в современных подходах понятие определяется таким образом³:

– Комплексная охрана городских ландшафтов, включающая не только охрану выдающихся памятников наследия, но и объектов рядовой застройки, природных ландшафтов, исторически сложившихся путей и т.д., пришла на смену принципу охраны отдельных объектов, а охрана исторической застройки, отражающей образ жизни рядовых горожан, вытеснила принцип охраны только выдающихся памятников.

– В современных условиях охране подлежат не только памятники старины, но и памятники XX в., а также нематериальное наследие, включающее в себя традиции, жизненный уклад и соседства, сложившиеся в том или ином историческом месте.

– «Витализация» наследия опирается на активное участие местного населения в его сохранении и интеграции в социальную и экономическую жизнь города, а, следовательно, наследие становится неотъемлемым и обязательным элементом повседневной жизни города.

В этой связи пересмотр концепции системы охраны объектов культурного наследия (ОКН) в РФ, которая не соответствует современному социально-экономическому контексту, просто стал необходим.

Это необходимо и потому, что одним из стратегических национальных приоритетов РФ является сохранение памятников истории и культуры, значимость которого особенно возросла в связи с утратой многих исторических памятников вследствие нехватки государственных ресурсов для их охраны и поддержания в должном состоянии. Стало ясно, что без привлечения частного финансирования невозможно эффективное управление данным активом территории через вовлечение в экономический оборот, т.е. капитализация. Именно «культурная рента» как возможность использования культуры национальной специфики и наследия в

¹ Кодолова Т.А., Мантере Э.В., Конев И.П. Региональное инвестиционное проектирование как инструмент управления развитием территории // Проблемы региональной экономики. Труды Петрозаводского государственного университета. Серия: экономика. Вып. 8. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2007.

² http://pro-nasledie.blogspot.com/2009/03/blog-post_20.html

³ <http://www.rusdb.ru/gorod/expo-cultnasledie/culture/>

туризме, должна стать средством повышения конкурентоспособности территории ее прибыльным активом и одной из составляющих модернизации экономики российских регионов.

Рассмотрим на частном примере региональное управление данным активом. В Республике Карелия на государственном учете и охране состоит 4528 ОКН⁴, в т.ч. федерального значения – 163 (3,6 %), регионального значения – 2618 (57,8 %).

На территории республики выделяется 43 историко-культурных комплекса – группы разновременных объектов одного или нескольких видов, объединенных общей территорией или функциональным назначением; 161 историческое поселение – городские или сельские поселения, обладающие значительной историко-культурной ценностью планировки и застройки и имеющие длительную историю; 18 историко-культурных территорий – территории, где распространена культура одной из этнических групп, проживающих в Карелии, и где сохранилась традиционная система расселения.

Обладая столь значительным и уникальным историко-культурным потенциалом, республика практически его не использует, разве в какой-то степени что-то имеет и то в опосредованном виде от известных туристских объектов и брендов «Кижичи» и «Валаам». Республика Карелия не имеет концепции или каких-либо других документов территориального и социально-экономического развития, где ОКН, в т.ч. музейные учреждения, рассматривались бы в качестве приоритетного экономического ресурса территории через развитие культурного туризма⁵.

В контексте обсуждаемого вопроса важно подчеркнуть, что в 2009 г. произошло существенное сокращение расходов бюджета Республики Карелия (на 35 % к уровню 2008 г.) на реализацию стратегической цели по созданию условий для ее устойчивого развития посредством сохранения и использования историко-культурного потенциала (табл. 1). Особенно это отразилось на тактической задаче по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране ОКН – в 2009 г. финансирование мероприятий отсутствовало. В целом «культура» финансируется за счет бюджетных средств (РФ – 40,6 %; РК – 52,9 %; инвестиции бюджета РК – 1,5 %; дополнительные средства бюджета РК на проведение мероприятий и российского и республиканского значения – 0,4 %; доходы от предпринимательской и иной деятельности – 4,7 %), а инвестиционных вливаний со стороны частного сектора не происходит⁶.

Таблица 1

Расходы на сохранение, использование, популяризацию и государственную охрану ОКН в Республике Карелия в 2007-2009 гг.⁷

Наименование	Ед. изм.	2007	2008	2009	2009/2008
Всего расходов	млн руб.	21,5	32,8	21,3	65 % (-11,5)
Удельный вес в общем объеме расходов на культуру	%	4,3	5,1	3,2	

В результате полномочия по охране памятников в виду их значительной обременительности для регионального бюджета фактически не выполняются. Ситуацию усугубляет процесс приватизации ОКН, т.к. в ряде случаев новые собственники не соблюдают своих обязательств по отношению к приобретенным памятникам, что не способствует обеспечению их сохранности. В этой связи возникает необходимость поиска эффективных методов управления охраной и воспроизводством ОКН, которые позволят не только привлечь инвестиции для содержания и реставрации памятников, но и успешно интегрировать их в экономическую и социальную жизнь региона.

В мировой практике используются методы, как правило, связанные с различными способами привлечения инвестиций: приватизация, девелопмент ОКН, культурно-познавательный туризм, продажа «ауры» исторического и культурного наследия (табл. 2). При этом государство в развитых странах выступает в роли «менеджера наследия», занимающегося разработкой конкурентоспособных девелоперских и туристских продуктов, а также проектов регенерации с обеспечением сохранности подлинных памятников и рядовой исторической застройки с учетом интересов местных жителей и бизнеса и их реализацией⁸.

С точки зрения подходов территориального управления использование данных методов позволит разделить нагрузку по сохранению и воспроизводству историко-культурного наследия территории с инвесторами. Частные инвесторы за счет придания памятникам новых функций и приведения их к современным стандартам комфорта и функциональности вернут их к новой активной жизни социума и обеспечат для себя поступление достаточной прибыли. При этом построение успешного партнерства с частным бизнесом в области охраны культурного наследия необходимо выстраивать на введении и использовании различных стимулирующих мер, связанных с целевым назначением.

⁴ По состоянию на 01.10.2009 г., <http://monuments.karelia.ru/objects/stat.htm>

⁵ <http://www.gov.karelia.ru/gov/Power/Ministry/Culture/090427.html>

⁶ Аналитический отчет Министерства культуры и по связям с общественностью Республики Карелия за 2009 г., Петрозаводск, 2010.

⁷ Там же.

⁸ <http://www.rusdb.ru/gorod/expo-culnasledie/culture/>

Варианты капитализации ОКН⁹

Методы привлечения инвестиций	Достоинства	Недостатки	Способы стимулирования
Приватизация	Собственник принимает на себя обязательства по сохранению, использованию и популяризации ОКН.	В ряде случаев новые собственники не выполняют своих обязательств по отношению к приобретенным памятникам, что не способствует обеспечению их сохранности.	- Субсидирование расходов за счет бюджетных и внебюджетных источников (компенсация части затрат за ремонт, охрану, обеспечение доступа); - Стимулирование: предоставление льгот (по налогу на недвижимость), отсрочки по уплатам налогов, ускоренная амортизация, налоговые вычеты. Льготные кредиты, льготы по арендной плате, льготная ставка НДС и т.д. - В России – необходимо разделение федеральной и муниципальной собственности на ОКН
Девелопмент	- Оптимальен для регенерации районов рядовой исторической и промышленной застройки, которая сама по себе не является памятником истории и культуры. - «Историчность» здания или района в разы повышает рыночную стоимость недвижимости. - Возможность создания креативных кластеров.	- Наименее щадящий способ, влекущий за собой риск утраты подлинности ОКН. - Высокие затраты на реконструкцию стимулируют уничтожение ОКН.	- Развитие инструментов территориального планирования. - Поиск историчности территорий. - Социальная политика, стимулирующая развитие креативности среди резидентов территории.
Культурно-познавательный туризм Наиболее очевидный и традиционный способ.	- ОКН становятся территориальным брендом. - Предоставляет возможность создания привлекательных турпродуктов на основе «скромного культурного и исторического материала».	Незначительное количество ОКН мирового уровня.	- Развитие транспортной и туристической инфраструктуры. - Обеспечение достойного уровня комфортности для пребывания на территории.
Продажа «ауры» ОКН	- Использование близости памятников и «бренда» исторических районов. - Возможность для развития малых исторических городов.	Необходимость наличия крупной агломерации – «потребителя».	Повышение транспортной доступности за счет развития транспортной инфраструктуры

В Карелии примером привлечения частных инвестиций с использованием современных технологий является проект планируемой застройки территории Онежского тракторного завода с целью превращения ее в многофункциональный комплекс «Александровский Завод». Девелопером и инвестором проекта выступает петербургская компания «Охта Групп». Сроки реализации проекта – 5-7 лет, общая сумма инвестиций по предварительным оценкам составит более 100 млн евро. Предлагаемый проект не только позволит сохранить ценные архитектурные фрагменты завода и музей ОТЗ, но и спасти исторический центр города, развивая тему исторически сложившейся квартальной застройки с внутренними дворовыми пространствами.

На наш взгляд, наиболее эффективным механизмом управления, связанным с капитализацией ОКН, является механизм *государственно-частного партнерства* (ГЧП). ГЧП не только альтернатива прямому бюджетному финансированию, но и возможностью сохранить право государственной собственности на ОКН и, соответственно, контролировать соблюдение охранного законодательства. Исключение составляет приватизация как вариант привлечения инвестиций в ОКН, так как она по своей сути не может быть отнесена к проектам ГЧП, определяющим признаком которых является сохранение прав собственности на активы за государством.

Следует уточнить, что в нашем случае ГЧП рассматривается в следующих аспектах: мобилизация частного капитала и знаний для решения государственных задач в области сохранения ОКН; форма долгосрочного институционального и организационного альянса государства и бизнеса в сфере сохранения и использования ОКН; инструмент органов государственного управления по реализации социальных и инфраструктурных проектов в сферах сохранения и использования ОКН.

Для эффективного использования ГЧП необходимо соблюсти методологические принципы данного механизма с целью обеспечения конструктивно-синергетического взаимодействия партнеров в процессе реализации проектов ГЧП^{10,11}, а именно:

⁹ http://www.tpprf.ru/ru/news/about/index.php?id_12=30388

¹⁰ Городское управление: курс дистанционного обучения для стран с переходной экономикой [Электронный ресурс]. – Институт Всемирного банка, 2003. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

¹¹ Социальные цели развития регионов (формирование и механизм реализации). / Под ред. д.э.н. С.В. Кузнецова. – СПб.: ИПРЭ РАН, 2004. – 383 с.

- принцип интеграции – объединение усилий и возможностей каждой из сторон в решении общественно-значимых задач;
- принцип заинтересованности всех взаимодействующих сторон в поиске оптимальных вариантов решения поставленных задач;
- принцип конструктивного сотрудничества между партнерами в разрешении спорных вопросов;
- принцип поиска реалистичных решений;
- принцип толерантности сторон и принятия решений на основе консенсуса (альтернатива, отвечающая интересам всех участников);
- принцип легитимности взаимодействия партнеров – права, обязанности и риски, предусмотренные для каждой из сторон, должны быть четко определены;
- принцип контроля принятия решений, система которого согласуется сторонами.

В результате в процессе привлечения частного сектора к решению различных проблем, связанных с сохранением ОКН на основе механизма ГЧП, государство и бизнес получают определенные выгоды. Однако в сфере культуры существуют и риски такого партнерства (табл. 3).

Таблица 3

Выгоды и риски от использования механизмов ГЧП в сфере сохранения ОКН

Возможные выгоды	Возможные риски
<i>Для государственного сектора</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - Привлечение инвестиций на содержание, реставрацию и реконструкцию памятников; - повышение качества управления ОКН; - сохранение контроля за соблюдением охранного законодательства в отношении ОКН; - сохранение контроля за объемом и качеством предоставляемых на основе ГЧП услуг; - ускоренная реализация проектов; - разделение рисков; - увеличение финансовых опций; - избежание капитального долга и утраты ОКН; - увеличение доходов госсектора; - интенсификация экономического развития; - развитие инфраструктуры ОКН, в т.ч. историко-культурных комплексов и т.д.; - инновационные решения; - лучшая реализация стоимости активов, вовлечение «мертвых» активов в экономический оборот, регенерация и интеграция культурно-исторического наследия; - развитие рынка культурных ценностей. 	<ul style="list-style-type: none"> - Потеря контроля со стороны государства; - снижение ответственности частного сектора в аспекте выполнения охранного законодательства; - возрастание расходов; - потеря рабочих мест; - дезинтеграция сервисных услуг; - ограниченная конкуренция; - снижение качества и эффективности услуг; - потеря контроля над проводимой политикой; - долгосрочные обязательства; - необъективный подход; - перераспределение активов; - потеря конфиденциальности информации.
<i>Для частного сектора</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - Извлечение выгоды из оказания общественных услуг; - престижность; - возможность пользоваться специальными налоговыми льготами, преференциями; - использование возможностей туризма, как одного из самых прибыльных видов бизнеса. 	<ul style="list-style-type: none"> - Обременение обязательствами по сохранению, использованию и популяризации (обеспечению доступа) наследия; - инвестиционные риски; - несовершенство законодательной базы при реализации проектов ГЧП; - жесткие санкции при нарушении обязательств (вплоть до изъятия собственности).

Реализация партнерских отношений между государством и бизнесом имеет вариабельный характер в связи с различными формами взаимодействия. Поэтому для соблюдения принципа толерантности администрация органов госуправления необходимо идентифицировать проблемы, оценить, в какой степени та или иная форма участия частных фирм способна решить их, определить, насколько приемлема роль, функции и риски, присущие каждому из вариантов для них самих.

Основные формы ГЧП относительно объектов историко-культурного наследия, используемые в мировой практике, следующие: концессия (различные типы концессий); аренда (лизинг); доверительное управление; совместные предприятия^{12,13}. Рассмотрим их сравнительные характеристики (табл. 4).

¹² Государственно-частное партнерство: теория и практика / В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев и др.; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – ВШЭ, 2010.

¹³ Государственно-частное партнерство в сфере сохранения культурного наследия – <http://www.gipanis.ru/?level=351&type=page>

Сравнительная характеристика форм организации ГЧП

	Аренда	Участие в капитале (акционирование или создание совместных предприятий)	Концессия	Доверительное управление
Собственность	Государственная	Частная/государственная	Государственная	Государственная
Права бизнеса	Оперативное управление ОКН или хозяйственное ведение	Оперативное управление ОКН и разделение рисков пропорционально величине доли в акционерном капитале.	Права владения и пользования реставрированным ОКН для осуществления культурно-просветительской (и иной предусмотренной соглашением) деятельности	Владение и Управление в интересах третьего лица, бенефициара.
Плата	Арендная плата (возможны льготы при проведении работ по сохранению ОКН за счет арендатора)	Отсутствует	Концессионная плата, продукция и результаты от использования	Предусматривается плата профессиональному управляющему.
Срок	На определенный срок	Долгосрочный период	Долгосрочный период (до 20 лет)	Как правило, не более 5 лет
Управление	Частное	Частное/государственное	Частное/государственное	Частное
Финансирование	Частное	Частное/государственное	Частное/государственное	Частное
Функции государства	Модернизация и развитие, возможно разделение расходов на содержание и ремонт ОКН	Постоянное участие в текущей производственной, административно-хозяйственной и инвестиционной деятельности.	Возможно совместное (в различной степени) финансирование реконструкции ОКН, текущего и капитального ремонта	Выполнение контрольных функций
Функции бизнеса	Эксплуатация и содержание (включая текущий ремонт).	Охраняет, реставрирует и эффективно эксплуатирует и использует, в т.ч. в целях извлечения прибыли, переданные ОКН.	Реставрирует (восстанавливает, реконструирует), охраняет, эксплуатирует, управляет и т.д.	Охраняет, реставрирует и эффективно эксплуатирует и использует, в т.ч. в целях извлечения прибыли, переданные ОКН.
Доходы от использования ОКН	Собственность арендатора.	Доходы в виде дивидендов перечисляются в бюджет соответствующего уровня.	Собственность концессионера.	Собственность траста, используется для сохранения и реставрации других нуждающихся в этом памятников.
Собственность на улучшения	Улучшения остаются в собственности арендатора.	Улучшения остаются в собственности государства.	Улучшения остаются в собственности концедента.	Улучшения остаются в собственности бенефициара.

Использование различных форм ГЧП территориальным управлением в сфере охраны и использования ОКН позволяет решать следующие задачи¹⁴:

- проведение комплексных мероприятий по охране, сохранению и реставрации памятников истории и культуры;
- содержание и развитие инфраструктуры, обеспечивающей сохранность ОКН и доступ граждан к ним;
- укрепление материально-технической базы туристской отрасли;
- стимулирование экономических механизмов, направленных на рыночные отношения;
- активное внедрение механизма аренды, как альтернативы проводимой приватизации на ОКН;
- повышение активности региональных органов власти в сохранении памятников архитектуры;
- обеспечение притока инвестиций в традиционно дефицитную бюджетную отрасль «культура», снятие нагрузки с бюджетов регионального и муниципального уровней;
- оптимизация расходов на содержание ОКН и внедрение новых технологий в связи с участием заинтересованного бизнеса в управлении данными объектами;
- комплексное развитие индустрий в сфере туризма и культуры. Создание на базе историко-культурных комплексов и ландшафтных парков туристско-рекреационных зон с привлечением операторов на условиях ГЧП;
- включение местного сообщества в активное участие в развитии территории на основе использования ОКН как объектов туристского показа с учетом охраны;
- реализация более прозрачных процедур и действенного контроля за использованием ОКН.

¹⁴ Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство в культуре: мировой опыт и российская практика.

Если вновь обратиться к практике управления культурным наследием республики, то в 2009 г. Министерством культуры и по связям с общественностью Республики Карелия были подготовлены изменения в закон Республики Карелия от 6 июня 2005 г. № 883-ЗРК «О государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в Республике Карелия». Отдельные положения закона приведены в соответствие с изменениями федерального законодательства, исключен ряд пробелов нормативного регулирования в республике, определены общие положения о порядке установки информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия регионального значения, конкретизированы отдельные положения закона в части предоставления гарантий и компенсаций лицам, производящим за свой счет работы по сохранению объектов культурного наследия.

В развитие положений данного закона Министерством было разработано и утверждено постановление Правительства Республики Карелия «О порядке выплаты компенсации физическим или юридическим лицам, являющимся собственниками объектов культурного наследия регионального значения, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, либо пользующимся ими на основании договора безвозмездного пользования и производящим за счет собственных средств работы по их сохранению», а также разработан и утвержден порядок рассмотрения документов для выплаты указанной компенсации. Механизм предоставления дополнительных гарантий для собственников (пользователей) объектов, по мнению законодателей, сделает возможным вовлечение более широких кругов населения в деятельность по сохранению культурного наследия.

Однако без развития партнерства, которое предусматривает участие государства и бизнеса в совместных проектах, проводимая политика в сфере культуры республики, по мнению авторов статьи, не даст экономически эффективных результатов в территориальном развитии. Без использования различных методов привлечения инвестиций и механизма ГЧП, как показывает мировая практика, невозможно будет осуществить заявленные республикой цели в области культуры¹⁵:

- развитие культуры как ресурса социально-экономического развития, социальной стабильности и духовного здоровья населения Республики Карелия;
- повышение привлекательности Республики Карелия как центра культуры, образования, науки и туризма, содействие улучшению делового и инвестиционного климата территории;
- развитие социальной и экономической инфраструктуры республики;
- создание условий для наиболее полного удовлетворения культурных запросов населения, формирования позитивного мироощущения и идеологии здорового образа жизни, воспитания духовности, патриотизма, гражданской и творческой активности нового поколения жителей республики;
- развитие межрегиональных, международных связей, в том числе приграничных связей Республики Карелия с Европейским Союзом.

А соответственно решить задачи:

- сохранения культурного наследия, сохранения и развития культурного потенциала Республики Карелия;
- сохранения единого культурного пространства, обеспечения доступа различных групп граждан к культурным ценностям и информационным ресурсам;
- интеграции отечественной культуры в мировой культурный процесс;
- активизации международного сотрудничества, включая культурный обмен, проведение семинаров, конференций и так далее;
- развития разнообразия форм культурной деятельности и расширения круга потребителей услуг культуры;
- роста количества услуг, предоставляемых учреждениями культуры, в соответствии с выявленными интересами и потребностями населения;
- создания условий для адаптации сферы культуры к рыночным условиям.

Все эти намерения останутся декларативными без механизмов реализации.

Таким образом, можно констатировать, что на уровне субъекта Федерации правовые основы ГЧП в сфере использования ОКН не разрабатываются. Соответственно и примеров реализации проектов с применением ГЧП на данный момент не имеется.

Тем не менее, при разработке Плана управления ОВН «Кижский погост» предусмотрена реализация ряда проектов на основе ГЧП. Проект «Онежский завод» в силу его масштабности и стоимости, несомненно, также будет осуществляться с использованием ГЧП между Правительством Республики Карелия, администрацией г. Петрозаводска, «ОхтаГрупп» и субподрядчиками проекта. Данные практики, безусловно, простимулируют разработку региональных нормативно-правовых актов связанных с применением ГЧП и тем самым создадут условия для дальнейшего развития территорий на основе использования ОКН для целей туризма и рекреации.

¹⁵ Программа экономического и социального развития Республики Карелия на период до 2010 года. Закон Республики Карелия от 12 ноября 2007 года № 1133-ЗРК.