

# К вопросу о государственно-частном партнерстве в сфере охраны объектов культурного наследия Санкт-Петербурга

*Палий К. Р.*

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; paly-design@yandex.ru

## *РЕФЕРАТ*

Будущее культурного наследия Санкт-Петербурга зависит от наличия материальных и организационных ресурсов, направленных на сохранение архитектурных памятников. Отсутствие таковых может привести к невозможным потерям. Эффективным решением данной проблемы является привлечение частных инвестиций при поддержке государства.

В статье проведен анализ государственного финансирования культуры в части сохранения и восстановления объектов культурного наследия. Обоснована необходимость развития системы финансового и организационного обеспечения рассматриваемой сферы на платформе механизма государственно-частного партнерства. Сформулированы основные принципы, на основании которых частные инвесторы могут быть привлечены к сохранению культурного наследия. На основе анализа законодательства и государственных программ сформулированы проблемы, которые предстоит решить при выработке механизмов государственно-частного партнерства. Предложен ряд мер концептуального характера для решения приведенных проблем.

Сделан вывод о том, что осуществление государственно-частного партнерства требует стабильной государственной политики, направленной на стимулирование частной инициативы, на применение соответствующих мер поддержки частных инвесторов: только эффективное взаимодействие государства и частного партнера в реализации программ, направленных на сохранение и восстановление объектов культурного наследия, сможет сохранить исторический облик Санкт-Петербурга и улучшить качество жизни населения города.

*Ключевые слова:* инвестиции, город федерального значения, памятники культуры, политический актор, частный партнер, сотрудничество, законодательство, приоритеты политики

## **On The Question of Public-Private Partnership in the Field of Protecting Cultural Heritage of St. Petersburg**

*Kristina R. Paliy*

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; paly-design@yandex.ru

## *ABSTRACT*

The future of the cultural heritage of St. Petersburg depends on the availability of material and organizational resources aimed at the preservation of architectural monuments. The lack of them can lead to irreparable losses. An effective solution of this problem is to attract private investment with the support of the state.

The article analyzes the culture sphere state financing in terms of preserving and restoring the objects of cultural heritage. The necessity of developing the system of financial and organizational support of the field concerned on the platform of the mechanism of public-private partnership is substantiated. The basic principles are formulated, on the basis of which private investors can be involved in the preservation of cultural heritage. Going from the analysis of legislation and state programs there have been formulated the problems which are to be solved in the process of developing the mechanisms of public-private partnership. A number of conceptual measures is proposed to solve the above problems.

It was inferred that the development of public-private partnerships requires stable public policy aimed at encouraging private initiative, at applying the appropriate measures to support private investors. It is summarized that only effective interaction between the state and a private partner during the implementation of programs which are aimed at preserving cultural heritage sites, will be able to preserve the historical image of St. Petersburg and improve the quality of life of the city's population.

*Keywords:* investments; federal city, monuments of culture; political actor, private partner, cooperation, regional development; sustainable development, legislation, policy's priorities

История любой страны находит свое отражение в памятниках культурного наследия. Осознав это, человечество с давних времен старается сохранить материальные свидетельства исторического процесса. Но в результате природных и антропогенных воздействий происходит невосполнимая утрата культурного богатства. Состояние объектов культурного наследия, находящихся под государственной охраной, по мнению автора, неудовлетворительное, поэтому необходимо принять эффективные меры по их спасению от повреждения, разрушения и уничтожения.

Из бюджета Российской Федерации выделяются средства на сохранение и восстановление объектов культурного наследия. Мы можем проследить динамику ассигнований: в 2016 г. они составили 5,5 млрд руб., в 2017 г. — 7,3 млрд руб., а в 2018 г. — уже 9,8 млрд руб. Это позволило отреставрировать в 2016 г. 161 объект, в 2017 г. 283 объекта, в 2018 г. — 240 объектов<sup>1</sup>. Однако на настоящий момент в реставрации нуждаются более 34 тыс. объектов, из которых примерно 10% приходится на объекты культурного наследия Санкт-Петербурга. Рассмотрим расходы городского бюджета в 2016–2018 гг. на реализацию мероприятий по сохранению, восстановлению и популяризации объектов культурного наследия, расположенных на территории Санкт-Петербурга. В 2016 г. на сохранение объектов культурного наследия в бюджете города было выделено 2,5 млрд руб.<sup>2</sup>, в 2017 г. — 2,2 млрд руб., в 2018 г. — 2,9 млрд руб.<sup>3</sup> Вышеприведенная статистика позволяет сделать вывод о том, что государство вкладывает достаточно серьезные инвестиции в данную сферу, однако, выделяемых из федерального и городского бюджета средств хватает на сохранение далеко не всех памятников культуры Северной столицы, поэтому необходимо подключать дополнительные источники финансирования, например, частные инвестиции.

Стоит признать, политический вектор и действующее законодательство в сфере охраны объектов культурного наследия недостаточно стимулируют инвесторов. Нет четкого алгоритма взаимодействия государства с частным сектором, отсутствуют условия привлечения частных инвестиций к восстановлению и использованию объектов культурного наследия, не проработаны механизмы преференций аренды, кредитования и налогообложения. Интерес частного сектора заключается в получении прибыли, поэтому предпринимателям гораздо проще и выгоднее снести

<sup>1</sup> О внесении в Госдуму законопроекта, направленного на сохранение и восстановление объектов культурного наследия: распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2018 г. №2459-р [Электронный ресурс] // Правительство России. URL: <http://government.ru/activities/selection/301/34731/> (дата обращения: 25.01.2019).

<sup>2</sup> Город продолжит комплексную реставрацию памятников архитектуры и создание новых объектов культурного наследия [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: <https://www.gov.spb.ru/press/governor/99410/> (дата обращения: 18.02.2019).

<sup>3</sup> Подведены итоги реставрации объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге [Электронный ресурс] // Россия К. URL: [http://tvkultura.ru/article/show/article\\_id/163090/](http://tvkultura.ru/article/show/article_id/163090/) (дата обращения: 18.02.2019).

разрушающийся дом и построить на его месте многоэтажное здание большой площади, чем проводить дорогостоящие ремонтно-реставрационные работы. В интересах же государства — сохранить объекты культурного наследия в первоизданном виде, поэтому необходимо создать такие условия сотрудничества, чтобы обе стороны могли достичь желаемых результатов, при этом соблюдая баланс интересов.

Одной из концепций взаимодействия государственного и частного секторов в сфере сохранения объектов культурного наследия является государственно-частное партнерство. Объединение усилий частного сектора и государства в рамках конкретных проектов формирует их дополнительные конкурентные преимущества. Частный партнер по сравнению с государственным обладает достаточной мобильностью и быстротой в принятии решений, стремлением к поиску технических улучшений, способностью адаптироваться к вызовам времени [3, с. 9]. Государство же, в свою очередь, может обеспечить более успешную реализацию проектов государственно-частного партнерства путем создания стабильных и надежных условий сотрудничества, а также механизмов стимулирования и поощрения таковой деятельности. Важному вопросу государственно-частного партнерства в сфере культуры уделяется внимание органов государственной власти, так, он нашел отражение в Поручениях Президента РФ от 24. 12. 2014 г., где была поставлена задача по созданию условий для развития государственно-частного партнерства<sup>1</sup>. Для успешной реализации проектов партнерства требуется сильный государственный сектор [5, с. 3]. В реализации государственно-частного партнерства государство играет ведущую роль, с одной стороны, как главный пользователь услуг, оказываемых в рамках проекта, с другой — как актор, устанавливающий и контролирующий особые условия его исполнения [1, с. 27].

С целью формирования понимания сущности государственно-частного партнерства целесообразно рассмотреть некоторые подходы к определению данного института. Принимая во внимание положения гл. 1 ст. 3 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации», государственно-частное партнерство будем рассматривать как юридически оформленное и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения, заключенного в соответствии с настоящим Федеральным законом<sup>2</sup>. Понятие «государственно-частное партнерство» используется и в законе Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». В указанном нормативно-правовом акте государственно-частное партнерство определяется как взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Перечень поручений по итогам совместного заседания Госсовета и Совета по культуре и искусству [Электронный ресурс] // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/47511> (дата обращения: 28.01.2019).

<sup>2</sup> О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 29.07.2018) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=303642&fld=134&dst=100013,0&rnd=0.669113868356590708587568893459809> (дата обращения: 25.01.2019).

<sup>3</sup> Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах: закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 (ред. от 26.11.2015) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL:

В научной литературе нет единого подхода к определению понятия государственно-частного партнерства. Так, А. В. Белицкая [2] и С. В. Савина [8] под государственно-частным партнерством понимают юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество государства и частного партнера в отношении объектов, находящихся в круге интересов и контроля государства, основанное на знаниях и деловом опыте каждого из участников, предполагающее объединение ресурсов и распределение рисков расходов и доходов между партнерами, осуществляемое в целях реализации проектов, имеющих важное государственное и общественное значение. По мнению коллектива авторов в лице В. Г. Варнавского, А. В. Клименко, В. А. Королева, А. В. Баженова, государственно-частное партнерство — юридически закрепленная форма взаимодействия между государством и частным партнером в отношении объектов государственной и муниципальной собственности в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности [3].

Государственно-частное партнерство в сфере сохранения объектов культурного наследия может, по мнению автора, стать достаточно эффективным механизмом привлечения частных инвестиций, направленных на воссоздание, реставрацию, эксплуатацию и сохранение объектов культурного наследия, а также перспективным инструментом, позволяющим разделить ответственность государства с частным партнером за конечный итог реализации проекта, в рассматриваемом случае — сохранение объекта культурного наследия.

В сфере культуры России, в том числе в Санкт-Петербурге, государственно-частное партнерство реализуется в рамках нормативно-правового пространства, включающего ряд федеральных и региональных законов, распоряжений правительства и др.<sup>1</sup> Правовой основой государственно-частного партнерства является договор. На договорный характер государственно-частного партнерства обращает внимание В. Ф. Попондопуло [7], по его мнению, государственно-частное партнерство является объединением сил государства и частного партнера на основе договора в целях достижения государственно и общественно значимых целей. В за-

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SPB&n=167110&rnd=F7E3A99BF58F8F385E581CBA3EVEC611&from=68227-808424389616670389> (дата обращения: 21.01.2019).

<sup>1</sup> О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 29.07.2018); Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 27.12.2018) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=314821&fld=134&dst=650,0&rnd=0.708429971939568404554209988248594> (дата обращения: 28.01.2019); О концессионных соглашениях: Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 27.12.2018) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=314917&rnd=F7E3A99BF58F8F385E581CBA3EVEC611&dst=196&fld=13406770761539202326> (дата обращения: 22.01.2019); Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 г.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.02.2016 № 326-р [Электронный ресурс] // Гарант. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71243400/review>; Об охране объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге: закон Санкт-Петербурга от 12.07.2007 № 333-64 (ред. от 30.06.2016) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?from=730970&rnd=B0CB8699359D6B509842897898DF283A&req=doc&base=SPB&n=175276012044373204686942>; Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах: закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 (ред. от 26.11.2015; Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 2) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.07.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.12.2018) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_9027/8e256230160d28d197e580c7b426efaffbb4e140/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/8e256230160d28d197e580c7b426efaffbb4e140/) (дата обращения: 21.01.2019).

висимости от условий государственно-частного партнерства будем различать виды договоров, как указанных в ГК РФ (аренды, безвозмездного пользования или доверительного управления), так и не указанных в ГК РФ (концессионное соглашение). Перечень договоров гораздо шире, но в сфере охраны объектов культурного наследия вышеперечисленные виды являются наиболее приемлемыми. Рассмотрим их подробнее.

В соответствии со ст. 606 ГК РФ<sup>1</sup> по *договору аренды* государство может предоставить частному партнеру имущество за плату во временное владение и пользование, при этом доходы, полученные частным партнером в результате использования арендованного имущества, будут считаться его собственностью.

По *договору безвозмездного пользования*, согласно ст. 689 ГК РФ, государство может передать имущество в безвозмездное временное пользование частному партнеру, а последний будет обязан вернуть это имущество в том состоянии, в каком его получил, с учетом нормального износа.

По *договору доверительного управления*, в соответствии со ст. 1012 ГК РФ, государство может передать частному партнеру на определенный срок имущество в доверительное управление, а частный партнер будет обязан осуществлять управление этим имуществом в интересах государства, при этом передача имущества в доверительное управление не повлечет перехода права собственности на него к частному партнеру.

По *концессионному соглашению*, согласно п. 1 ст. 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»<sup>2</sup>, частный партнер будет обязан за свой счет реконструировать определенное этим соглашением имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать государству, осуществлять деятельность с использованием имущества, при этом государство будет обязано предоставить частному партнеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования имуществом для осуществления указанной деятельности. Заключение концессионных соглашений, рассчитанных на длительный срок реализации, можно рассматривать как одну из форм государственно-частного партнерства в сфере сохранения объектов культурного наследия. В рамках концессий рассматривается распределение полномочий собственности между государством и частными партнерами, а также границы конкретной предпринимательской и инвестиционной деятельности последних (эксплуатация, управление и пр.) [4, с. 42–43].

Одним из условий заключения договоров будет обязанность частного партнера проводить работы по сохранению объекта культурного наследия с соблюдением требований федерального и регионального законодательства. В соответствии с п. 4 ст. 48 ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» собственник принимает на себя являющиеся ограничениями (обременениями) права собственности на объект культурного наследия и обязательства по содержанию объекта культурного наследия, его сохранению, требования к условиям доступа к нему граждан, другие обеспечивающие его сохранность требования. В случае невыполнения частным партнером условий, договор может быть расторгнут по решению суда.

Стоит отметить, что на сегодняшний день имеются факторы, сдерживающие развитие механизма государственно-частного партнерства в сфере сохранения объектов культурного наследия. К ним относятся: отсутствие методической базы для

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 2) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.07.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.12.2018).

<sup>2</sup> О концессионных соглашениях: Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 27.12.2018).

исполнения партнерских проектов, с четким определением порядка и процедур подготовки и реализации соглашений между государством и частным партнером; ограниченность доступных инвестиционных ресурсов; неразвитость законодательной базы; инвестиционные риски; отсутствие реестра объектов культурного наследия, подходящих для реализации проектов государственно-частного партнерства. Без решения обозначенных проблем невозможно эффективное использование механизма государственно-частного партнерства в области охраны объектов культурного наследия. Правительство РФ и Санкт-Петербурга должно способствовать развитию данной формы сотрудничества государства с частным партнером. Развитие государственно-частного партнерства в сфере охраны объектов культурного наследия требует проработанной государственной политики, направленной на применение мер поддержки частного партнера.

С целью изменения ситуации в реализации механизма государственно-частного партнерства в сфере сохранения объектов культурного наследия Санкт-Петербурга необходимо провести ряд мер концептуального характера.

Во-первых, необходимо в целом определиться с тем, какие объекты культурного наследия (недвижимое имущество) город готов передать в частную собственность, с этой целью видится возможным создание реестра, в который войдет перечень объектов культурного наследия для передачи во временное владение или на праве постоянного пользования частным партнерам. Сведения о таких объектах должны быть размещены в открытом доступе на соответствующих информационных порталах исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга (например, официальный сайт Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры) в сети Интернет. Вопросом выявления объектов культурного наследия под проекты государственно-частного партнерства должны заниматься компетентные органы — специально созданные комиссии при органах государственной власти Санкт-Петербурга (например, Комиссия при Комитете по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры).

Во-вторых, стоит поменять полярность взаимоотношений между государством и частным партнером. Не частный партнер должен добиваться получения от государства разрешения на использование объекта культурного наследия, а наоборот, государство должно предлагать частным партнерам свои идеи по участию в проектах по использованию и сохранению объектов культурного наследия. С этой целью в отношении объектов культурного наследия необходимо провести ряд мероприятий по их подготовке под реализацию конкретного проекта государственно-частного партнерства. Проект должен содержать исчерпывающую информацию по следующим вопросам: что планируется сделать на конкретном объекте культурного наследия, какой предполагается объем и состав работ, их примерная стоимость, какие предоставляются возможности и условия хозяйственного использования объекта культурного наследия, какие существуют обременения на использование объекта культурного наследия, планируется ли изменение его целевого назначения, какие имеются государственные гарантии и механизмы окупаемости частных инвестиций. При этом проект должен отвечать следующим требованиям: быть экономически, технически, финансово состоятельным, социально значимым; не оказывать отрицательного влияния на памятник культуры, а, наоборот, способствовать его сохранению и повышению доступности. Реализация проектов государственно-частного партнерства может иметь как долгосрочный, так и краткосрочный характер, в зависимости от этого требуется расчет возможных рисков.

В-третьих, создать правовые условия для вовлечения частных инвесторов в сферу сохранения объектов культурного наследия, что невозможно без внесения поправок в существующие правовые нормы. При этом правовые нормы должны иметь

несколько характеров: позволяющий, запрещающий, обязывающий и стимулирующий [6, с. 21]. С этой целью необходимо внести дополнения и изменения в действующие нормативно-правовые акты РФ и субъектов РФ, а именно:

- стоит расширить перечень объектов концессионного соглашения, государственно-частного партнерства, включив в него объекты культурного наследия, для этого необходимо:
  - 1) включить в ст. 4. Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»<sup>1</sup> пункт следующего содержания, объектами концессионного соглашения являются «объекты культурного наследия, исключением являются особо ценные объекты культурного наследия народов Российской Федерации, памятники и ансамбли, включенные в Список всемирного наследия, историко-культурные заповедники, объекты культурного наследия, предоставленные в установленном порядке государственным музеям-заповедникам, объекты археологического наследия»;
  - 2) дополнить Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» гл. 4.2. «Особенности регулирования отношений, возникающих в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионного соглашения, объектом которого являются объекты культурного наследия»;
  - 3) включить в ст. 7 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup> пункт следующего содержания, объектами соглашения являются «объекты культурного наследия, исключением являются особо ценные объекты культурного наследия народов Российской Федерации, памятники и ансамбли, включенные в Список всемирного наследия, историко-культурные заповедники, объекты культурного наследия, предоставленные в установленном порядке государственным музеям-заповедникам, объекты археологического наследия»;
  - 4) дополнить Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» гл. 6.2 «Особенности регулирования отношений, возникающих в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением соглашения о государственно-частном партнерстве, объектом которого являются объекты культурного наследия»;
- необходимо закрепить на законодательном уровне одно из приоритетных направлений государственно-частного партнерства — сохранение и популяризацию объектов культурного наследия. В связи с этим предлагается:
  - 1) дополнить ст. 2 Закона Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»<sup>3</sup> и изложить ее в следующей редакции: «Целями участия Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах являются реализация социально значимых проектов в Санкт-Петербурге, привлечение частных инвестиций в экономику Санкт-Петербурга, обеспечение эффективности использования имущества, находящегося в собственности Санкт-Петербурга, сохранение и популяризация объектов культурного наследия, повышение качества товаров, работ, услуг, предо-

<sup>1</sup> О концессионных соглашениях: Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 27.12.2018).

<sup>2</sup> О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 29.07.2018).

<sup>3</sup> Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах: закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 (ред. от 26.11.2015).

- ставляемых потребителям, реализация проектов, направленных на развитие образования, здравоохранения, социального обслуживания населения, физической культуры, спорта, культуры, туризма, транспортной и инженерной инфраструктур, инфраструктуры связи и телекоммуникаций в Санкт-Петербурге»;
- 2) дополнить п. 1 ст. 4. Закона Санкт-Петербурга от 25. 12. 2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» и изложить его в следующей редакции: «государственно-частное партнерство — взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, проектов, направленных на развитие образования, здравоохранения, социального обслуживания населения, физической культуры, спорта, культуры, туризма, транспортной и инженерной инфраструктур, инфраструктуры связи и телекоммуникаций, сохранение и популяризацию объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных»;
- 3) включить в п. 1 ст. 6 Закона Санкт-Петербурга от 25. 12. 2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» абзац следующего содержания: участие Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах осуществляется в целях создания (реконструкции) и(или) эксплуатации объектов соглашения, входящих в состав следующего имущества «объекты культурного наследия, исключением являются особо ценные объекты культурного наследия народов Российской Федерации, памятники и ансамбли, включенные в Список всемирного наследия, историко-культурные заповедники, объекты культурного наследия, предоставленные в установленном порядке государственным музеям-заповедникам, объекты археологического наследия»;
- включить в п. 1 ст. 47.3 Федерального закона от 25. 06. 2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»<sup>1</sup> абзац следующего содержания: не использовать объект культурного наследия в целях «иной коммерческой деятельности, которая, по заключению соответствующего государственного органа, исполняющего функции охраны памятников истории и культуры, препятствует использованию объекта культурного наследия по назначению или представляет опасность для его исторического облика»;
  - в целях оптимизации работы по выявлению объектов культурного наследия под проекты государственно-частного партнерства следует в п. 1 ст. 3 Закона Санкт-Петербурга от 12. 07. 2007 № 333-64 «Об охране объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге»<sup>2</sup> добавить абзацы следующего содержания, к компетенции Правительства Санкт-Петербурга относится:
    - «формирование комиссий по экспертизе возможности использования находящихся в государственной и муниципальной собственности объектов культурного наследия в проектах ГЧП, МЧП или реализации концессионных соглашений;
    - формирование реестра объектов культурного наследия, находящихся в государственной и муниципальной собственности объектов культурного наследия, перспективных для проектов ГЧП, МЧП или концессионных соглашений;

<sup>1</sup> Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 27.12.2018) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=314821&fld=134&dst=650,0&rnd=0.708429971939568404554209988248594> (дата обращения: 28.01.2019).

<sup>2</sup> Об охране объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге: закон Санкт-Петербурга от 12.07.2007 № 333-64 (ред. от 30.06.2016).

обеспечение имущественных интересов частных инвесторов и гарантии возврата вложенных ими средств при заключении в отношении объектов культурного наследия соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве и концессионных соглашений»;

- дополнить Закон Санкт-Петербурга от 12.07.2007 № 333-64 «Об охране объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге» ст. 15 «Особенности владения, пользования и распоряжения объектом культурного наследия». В статье должны быть указаны основания возникновения имущественных прав на объект культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, ограничения (обременения) имущественных прав на объект культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, требования к сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, требования к содержанию и использованию объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, охрannое обязательство собственника или иного законного владельца объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, особенности владения, пользования и распоряжения объектом культурного наследия, включенным в реестр, выявленным объектом культурного наследия, основания прекращения права собственности на объект культурного наследия, включенный в реестр, выявленный объект культурного наследия;
- необходимо ввести дополнительные налоговые стимулы. Для создания налоговых льгот:
  - 1) необходимо разработать и принять Положение «Об установлении льготной арендной платы и ее размеров юридическим и физическим лицам, владеющим на праве аренды находящимися в собственности Санкт-Петербурга объектами культурного наследия, вложившим свои средства в работы по их сохранению и обеспечившим выполнение этих работ», в котором будет определен порядок установления льготной арендной платы и ее размеров в соответствии с п. 1 ст. 5 Закона Санкт-Петербурга от 12.07.2007 № 333-64 «Об охране объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге» физическим или юридическим лицам, владеющим на праве аренды объектом культурного наследия, находящимся в собственности Санкт-Петербурга, вложившим свои средства в работы по сохранению объекта культурного наследия и обеспечившим выполнение этих работ в соответствии с Законом Санкт-Петербурга. Положение должно содержать основания для установления льготной арендной платы, запреты на установление льготной арендной платы, перечень и правила подачи документов на право предоставления льготной арендной платы, порядок рассмотрения заявления арендатора, а также формулу, определяющую годовой размер льготной арендной платы;
  - 2) дополнить п. 1 ст. 5. «Льготы, предоставляемые физическим и юридическим лицам, вложившим свои средства в работы по сохранению объектов культурного наследия» Закона Санкт-Петербурга от 12.07.2007 № 333-64 «Об охране объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге» абзацем следующего содержания: «Установление льготной арендной платы и ее размеры в отношении объектов культурного наследия определяются соответственно органами государственной власти Санкт-Петербурга или представительными органами муниципальных образований в пределах их компетенции».

Приведенный выше перечень изменений и дополнений представляет собой достаточно радикальное изменение государственной политики, не является исчерпывающим, но может рассматриваться как составляющая комплексной работы по совершенствованию механизмов государственно-частного партнерства.

Стоит отметить, что подобного рода изменения в законодательстве могут вызвать общественный резонанс, волнение, так как возможно возникновение некоторых рисков. Так, например, правовые, политические или же риски, связанные с частичной или полной утратой объектов культурного наследия, вследствие передачи полномочий управлять ими частному лицу. Правовые риски связаны с изменениями в законодательстве и в первую очередь касаются положения частного партнера в части изначальных условий, на которые партнер мог рассчитывать при заключении договора или соглашения о государственно-частном партнерстве (к примеру, возложение на него дополнительных обязанностей или падение доходов). Политические риски являются следствием проведенной государственной политики и связаны с возможными изменениями в приоритетных направлениях деятельности органов государственной власти, а также в управленческой структуре (организация дополнительных государственных структур, ужесточение контролирующей функции). Финансовые последствия от изменений в законодательстве и государственной политике могут понести все участники государственно-частного партнерства, как частный сектор, так и государственный сектор, но управление возможными рисками должно осуществляться последним, так как именно эта сторона обладает необходимыми полномочиями и ресурсами для управления рисками. Как и в случае с последствиями утраты объекта культурного наследия первоочередную ответственность за сохранение памятника культуры должно нести на себе государство, которое может действовать в отношении частного партнера за счет усиления надзора и контроля за исполнением условий соглашения о государственно-частном партнерстве и периодическом мониторинге действующих проектов. При этом применяя санкции и штрафы в соответствии с действующим законодательством против нарушителей или же поощряя добросовестных партнеров, в случаях должного исполнения условий договора.

Как видим, современная ситуация в России диктует условия разработки и реализации продуманной и последовательной политики в сфере охраны культурного наследия, основанной на взаимных интересах, разделении функций между государственными и общественными субъектами, а также согласии всех акторов относительно приоритетности целей культурного развития. Только максимальная вовлеченность, участие и заинтересованность государства и частных лиц в проблеме охраны памятников культуры сможет изменить текущую ситуацию и переломить тенденцию потери объектов национальной гордости. России нужны рациональные и последовательные шаги в сторону усовершенствования законодательной базы и модернизации управления, которые позволили бы решать проблемы в сфере охраны объектов культурного наследия, опираясь на механизмы взаимодействия государства и частного сектора.

## Литература

1. *Алпатов А. А.* Государственно-частное партнерство: Механизмы реализации / А. А. Алпатов, А. В. Пушкин, Р. М. Джапаридзе. М. : Альпина Паблишерз, 2014.
2. *Белицкая А. В.* Правовое определение государственно-частного партнерства // Законодательство. 2009. № 8. С. 8–21.
3. *Варнавский В. Г.* Государственно-частное партнерство: теория и практика / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др. М. : Изд. дом Гос. ун-та Высшей школы экономики, 2010.
4. *Кабашкин В. А.* Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации. М. : Дело, 2010.
5. *Королев Е. А.* Взаимодействие бизнеса и власти на примере политических институтов Европейского Союза : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М. : Гос. ун-т — Высшая школа экономики, 2008.

6. Кочеткова С.А. Структурная модель государственно-частного партнерства в стратегическом управлении регионом / С.А. Кочеткова, И.В. Моисеева. М. : Издательский дом Академии естествознания, 2016.
7. Попондопуло В.Ф. Концессионное соглашение — правовая форма государственно-частного партнерства // Российский ежегодник предпринимательского (коммерческого) права. СПб., 2008. С. 105.
8. Савина С.В. Правовое регулирование отношений по реконструкции государственного имущества за счет средств частных инвесторов в рамках государственно-частного партнерства // Предпринимательское право. 2009. № 2. С. 26–32.

**Об авторе:**

**Палий Кристина Романовна**, старший преподаватель кафедры правоведения, аспирант факультета государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); paly-design@yandex.ru

**References**

1. Alpatov A.A. Public-private partnership: Realization mechanisms / A. A. Alpatov, A.V. Pushkin, R. M. Dzhaparidze. M. : Alpina Publishers, 2014. 196 p.
2. Belitskaya A.V. Legal definition of public-private partnership // Legislation [Zakonodatel'stvo]. 2009. No. 8. P. 8–21.
3. Varnavsky V.G. Public-private partnership: theory and practice / V.G. Varnavsky, A.V. Klimenko, V.A. Korolev [etc.]. M. : Publishing house of Higher School of Economics, 2010. 287 p.
4. Kabashkin V.A. Public-private partnership in regions of the Russian Federation. M. : Delo, 2010. 117 p.
5. Korolev E.A. Interaction of business and the power on the example of political institutes of the European Union: dissertation abstract. M. : Higher School of Economics, 2008. 21 p.
6. Kochetkova S.A. Structural model of public-private partnership in strategic management of the region / S.A. Kochetkova, I.V. Moiseyeva. M. : Publishing house of Academy of Natural sciences, 2016. 159 p.
7. Popondopulo V.F. The concession agreement — a legal form of public-private partnership // Russian year-book of the enterprise (commercial) law. SPb., 2008. P. 105.
8. Savina S.V. Legal regulation of the relations on reconstruction of the state property at the expense of means of private investors within public-private partnership // Enterprise law [Predprinimatel'skoe pravo]. 2009. No. 2. P. 26–32.

**About the author:**

**Kristina R. Paliy**, Senior lecturer of the Chair of Law, Graduate student of the faculty of State and Municipal Administration of North-West Institute of Management of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation); paly-design@yandex.ru