

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Выпускная аттестационная работа  
по программе профессиональной переподготовки  
**«Программа подготовки высшего уровня резерва управленческих кадров»**  
на тему:

**ЧАСТНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В ВЕЧНЫЕ ЦЕННОСТИ**  
**(В РАМКАХ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «КУЛЬТУРА»)**

**Разработчики**

**Жанна Алексеева**, заместитель директора Департамента  
регионального развития и приоритетных проектов Минкультуры  
России

**Ольга Корниенко**, директор Департамента жилищной политики  
Минстроя России

**Виктория Гурьянова**, полномочный представитель Губернатора  
Астраханской области в Думе Астраханской области и  
представительных органах муниципальных образований -  
министр Астраханской области

**Михаил Орлов**, статс-секретарь - заместитель руководителя  
Роспотребнадзора России

**Андрей Князев**, директор Службы финансового менеджмента (на  
правах департамента) ПАО «Сбербанк»

Москва, 2021

## Оглавление

1. Обоснование темы проекта .....	3
2. Показатели общественно-значимых результатов (задач) национальных/федеральных проектов на достижение которых направлена проектная инициатива.....	4
3. Анализ проблемного поля проекта.....	5
4. Задачи и результаты проекта по каждой из задач.....	8
5. Описание механизмов реализации проекта. ....	11
6. Финансовое обеспечение реализации проекта.....	15
7. Участники проекта. ....	15
(см. таблицу ниже) .....	15
8. Заинтересованные стороны проекта.....	18
9. Риски проекта и меры реагирования. ....	19

## 1. Обоснование темы проекта

Указ Президента РФ от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации» бросает сфере культуры серьезные вызовы – увеличить посещаемость культурных мероприятий в 3 раза и создать условия для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности.

При этом, в настоящий момент, сфера культуры не представляет какого-либо коммерческого интереса для частного бизнеса и финансируется, в основном за счет государственного бюджета. Однако, доля государственных денежных средств, направленных как на реализацию Национального проекта «Культура», так и в целом, выделяемых на финансирование сферы культуры представляется недостаточной:

- Доля денежных средств, направленных на реализацию Национального проекта «Культура» составляет не более 0,53% (123,115 млрд. рублей средства федерального бюджета) от общего объема финансирования в рамках реализации Национальных проектов;
- Общий объем инвестиций в сферу культуры в 2020 году – 671,154 млрд. рублей. При этом текущая потребность в инвестициях только в объекты культурного наследия (реставрация, содержание и т.п.) составляет более 0,5 трлн. рублей.

Одним из возможных источников увеличения инвестиций в сферу культуры могли бы стать частные инвестиции, однако, по итогам 2020 года объем частных инвестиций в сферу культуры составляет только 4% (25,231 млрд. рублей от общего объема финансирования за счет всех источников в размере 626,162 млрд. рублей) и не имеют тенденции к увеличению по сравнению с предыдущими периодами.

Проектная инициатива «Частные инвестиции в вечные ценности» и потенциальный новый Федеральный проект в рамках Национального проекта «Культура» содержит набор инициатив, которые позволят увеличить привлекательность частного инвестирования в объекты культуры, доступность информации о возможных объектах инвестирования, а также профессиональное сопровождение инвесторов при использовании сложных механизмов

взаимодействия государства и частного инвестора (на примере ГЧП), что, в свою очередь, приведет к увеличению объема частных инвестиций в культуру, а именно:

- Привлечение не менее 100 млрд. рублей в 2024 году;
- Привлечение не менее 300 млрд. рублей в 2030 году.

Кроме того, стоит отметить, что рамки проектной инициативы не ограничивают понятием «объекты культуры» как таковым. Данное понятие включает в себя как объекты культурного наследия (преимущественно жилые и нежилые помещения), так и творческие коллективы, народные промыслы и т.п.

## **2. Показатели общественно-значимых результатов (задач) национальных/федеральных проектов на достижение которых направлена проектная инициатива.**

Предлагаемая проектная инициатива не несет в себе прямого влияния на текущие показатели Национального проекта «Культура», однако имеет косвенное влияние на целый ряд действующих показателей, включая показатели прочих национальных проектов, а именно:

- *Увеличение числа посещений культурных мероприятий в три раза по сравнению с 2019 годом.* Увеличение объема частных инвестиций позволит существенно повысить долю объектов культуры в удовлетворительном состоянии, развитие прилегающих территорий и внедрения новых форматов культурной деятельности, а также расширить культурное предложение в регионах путем развития творческих индустрий и создания креативных кластеров;
- *Индекс вовлеченности в систему воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности ..., %.* Помимо увеличения количества объектов культуры для посещения (см. предыдущий пункт) реализация проекта направлена на повышение престижа работника культуры и вовлеченности населения в культурную жизнь страны в том числе, инвестируя капитал, либо творческие идеи. Отдельно стоит отметить и предложение о создании четкого и прозрачного для населения механизма (на базе информационного портала), который позволит населению/гражданам как непосредственно участвовать в выборе приоритетов для развития объектов культуры, а также

самостоятельно проинвестировать денежные средства на те или иные объекты культуры в соответствии со своими предпочтениями. Данный подход ляжет в основу ответственного отношения граждан к богатому культурному наследию и сформируют культуру сопричастности к развитию национальных приоритетов;

- Помимо показателей и задач, непосредственно входящих в Национальный проект «Культура», реализация предлагаемой инициативы положительно скажется и на прочих национальных проектах, в частности «Достойный эффективный труд и успешное предпринимательство», а именно на таких показателях как: *«Индекс физического объема инвестиций в основной капитал, в % к 2020 году»* и *«Увеличение числа занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая ИП и самозанятых»*.

### **3. Анализ проблемного поля проекта.**

Несмотря на значительные усилия, прилагаемые Руководством Российской Федерации, Министерством культуры РФ, а также региональными органами исполнительной власти, в настоящий момент в России отсутствует прозрачная и понятная схема привлечения частных инвестиций в развитие культуры и культурных объектов. Также отсутствуют механизмы доведения до заинтересованных лиц информации об объектах инвестирования в сфере культуры, не существует какой-либо площадки, агрегирующей необходимые сведения как на общероссийском, так и региональном уровнях. Зачастую, частным инвесторам проще выступить в роли меценатов тех или иных объектов культуры по соответствующим просьбам федеральных или региональных властей, нежели вступить в долгосрочное сотрудничество, несмотря на потенциальную возможность получения доходов от инвестиций.

Проведенный нами анализ показал отсутствие каких-бы то ни было стандартных и единых подходов к привлечению внебюджетных инвестиций в объекты культуры, а также отсутствие соответствующей бизнес-экспертизы со стороны Минкультуры России, что является необходимым фактором при создании потенциальных партнерств.

Нормы, относящиеся к концессионным соглашениям, содержатся в Федеральном законе «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25.02.1999 N 39-ФЗ и Федеральном законе «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» от 09.07.1999 N 160-ФЗ. Данные законы содержат ряд норм, направленных на защиту прав и законных интересов инвесторов.

В первую очередь стоит отметить, что в настоящий момент у частного инвестора отсутствует возможность получения полной и достаточной информации относительно возможных объектов инвестирования в объекты культуры, как на федеральном, так и региональных уровнях. Проведенные нами переговоры с представителями нескольких региональных подразделений Минкультуры РФ показали полное отсутствие как стандартных, так и уникальных материалов об объектах культуры, их уникальных особенностях, специфике и т.п.

Кроме того, нельзя не упомянуть и о том, что все возможные схемы с использованием инструментария ГЧП, концессий и прочих инструментов являются как крайне сложными с точки зрения действующего законодательства, предусматривают исключительно индивидуальные условия, так и не содержат достаточной поддержки частного инвестора со стороны органов государственной власти РФ:

- большинство потенциальных проектов не представляют большого интереса для Минэкономразвития (несмотря на наличие у последних соответствующей экспертизы) в силу небольших сумм для инвестирования и заключения контрактов;
- существующие механизмы финансовой поддержки частного инвестора в виде налоговых вычетов и иных преимуществ в рамках ГЧП не выводят потенциального инвестора на приемлемые уровни окупаемости, следовательно, требуется разработка иных механизмов участия государства в подобных проектах;
- отсутствие соответствующей бизнес-экспертизы в Минкультуры России.

Факторы, сдерживающие и препятствующие участие населения/граждан Российской Федерации в поддержке и развитии объектов культуры:

1. Отсутствие возможности участия населения в принятии решения о выборе объектов культуры для инвестирования, а также и их возможного целевого назначения (в качестве примера можно привести проект восстановления разрушенной усадьбы на территории одного из субъектов Российской Федерации).

Федерации, в рамках которой частный инвестор предполагал реставрацию объекта культурного наследия и перепрофилирования его в частную наркологическую клинику, что вызвало резкий негативный отклик у населения близлежащих поселений);

2. Отсутствие соответствующих законодательных механизмов для возможности дотаций на поддержку и восстановление объектов культуры со стороны физических лиц. Данная практика широко используется во многих европейских странах, где физическое лицо, по итогам посещения того или иного объекта культуры может выступить частным спонсором и получить за это соответствующие привилегии при его посещении в будущем. Как правило, для создания подобной возможности используется механизм специализированных фондов культуры, на счета которых и поступают денежные средства от населения в виде дотаций.

Отдельно стоит сказать и о том, что в настоящий момент не существует оптимального для апробирования опыта зарубежных стран по созданию комплексного механизма привлечения частных инвестиций в объекты культуры. В большинстве случаев существующие проблемы других стран сходны с российскими и нет возможности взять за основу какие-то основополагающие документы и/или концепции с соответствующим опытом реализации столь масштабных задач. Таким образом, требуется фундаментальная и масштабная работа по изменению действующего законодательства, не имеющая мировых аналогов.

По сей день остается открытым вопрос о передачи объектов культурного наследия в концессию и ГЧП. Минкультуры России разработан законопроект о разрешении передачи ОКН, находящихся в неудовлетворительном состоянии (т.е. руинированных), в концессию или ГЧП с возможностью использовать ОКН на усмотрение концессионера (частного партнера).

Сейчас законами предусмотрена возможность передачи ОКН в концессию и ГЧП только как объекта культуры с конкретным отраслевым назначением, например, как музей, и без права изменить его функционал. Однако для инвестора возрождение музея не рентабельно с точки зрения вложения средств, фактически, это меценатство. Кроме того, у руинированных ОКН не может быть профиля, функционала, руины не могут быть музеем.

19 февраля 2019 года законопроект принят в первом чтении. Однако, по состоянию на 13 мая 2021 года, он еще не рассмотрен во втором чтении.

#### 4. Задачи и результаты проекта по каждой из задач.

Задача 1. Создание единого портала объектов культуры (витрины) для потенциальных инвесторов и участия населения в выборе приоритетных объектов для инвестирования и потенциальных целей реновации.

**Результаты:**

- Портал разработан и введен в промышленную эксплуатацию
- На портале размещена информация о не менее, чем 10 000 объектов культуры к 2024 году

**Мероприятия:**

- 1.1. Выбор существующей федеральной платформы (для целей сокращения расходов) для реализации витрины и создание соответствующей ИТ-архитектуры для максимального использования существующих данных для целей наполнения новой базы данных (предлагаемый вариант – использование действующего портала Культура.РФ);
- 1.2. Разработка единых стандартов представления объектов культуры на портале, включая информацию для потенциальных инвесторов, а также населения;
- 1.3. Определение органа, ответственного за техническую поддержку, актуализацию информации и ее своевременное размещение на витрине;
- 1.4. Доработка существующего ИТ-решения для целей реализации пп. 1.1 – 1.3 настоящего раздела;
- 1.5. Разработка программы информирования/маркетинга для целевых пользователей и максимального широко освещения возможностей витрины для всех слоев населения и частного капитала

Задача 2. Создание государственного оператора частных инвестиций в культуру

**Результаты:**



- Государственный оператор создан и приступил к работе

**Мероприятия:**

- 2.1. Проведена инвентаризация существующих органов и агентств, участвующих в сопровождении текущих программ инвестирования частного капитала и создания ГЧП (включая Минэкономразвития России);
- 2.2. Определена целевая архитектура формирования соответствующего органа. Приоритет – создание специализированного агентства на базе Минкультуры России с наделением его соответствующими полномочиями;
- 2.3. Набор персонала и создание единых правил и инструкций с целью максимального привлечения частных инвесторов в объекты культуры для реализации целей и задач вновь созданного агентства.

**Задача 3. Создание фондов для участия населения в поддержке отдельных объектов культуры****Результаты:**

- Разработан механизм привлечения и целевого использования частных инвестиций физических лиц в объекты культуры, разработаны предложения по внесению изменений в соответствующие нормативно-правовые акты;
- Реализован пилотный проект, подведены его итоги, принято решение о тираже.

**Мероприятия:**

- 1.1. Проведено детальное изучение механизма инвестирования и поддержки отдельных объектов культуры физическими лицами в европейских странах;
- 1.2. Проведено совершенствование нормативно-правовой базы с целью привлечения инвестиций физических лиц в сферу культуры, позволяющей существенно упростить возможность инвестирования и поддержки объектов культуры физическими лицами, а также повысить привлекательность данной деятельности. При необходимости, создание общефедерального или региональных фондов (под каждый значимый объект культуры) для привлечения средств граждан на развитие и поддержание в надлежащем качестве объектов культуры;

- 1.3. Разработка концепции и программы продвижения идей краудфандинга в объекты культуры;
- 1.4. Запуск пилотного проекта, подведение итогов, принятие решения о тираже.

Задача 4. Разработка и внедрение дополнительных механизмов участия Государства в повышении привлекательности инвестирования частного капитала в объекты культуры

**Результаты:**

- Количество субъектов РФ с опытом привлечения частных инвестиций, в том числе на базе ГЧП в сфере культуры:  
2024г. – не менее 40  
2030г. – все субъекты.

**Мероприятия:**

- 4.1. Проведение инвентаризации текущих механизмов реализации ГЧП и концессионных соглашений между государством и частными инвесторами, определение целевых механизмов взаимодействия и инвестиционной привлекательности. Отдельно, проведение анализа возможного участия государства в реконструкции/восстановлении объектов культурного наследия за счет наличия обязательств по целевому использованию близлежащих территорий и МГД;
- 4.2. Разработка упрощенного порядка изменения статуса объекта культуры для целей приспособления под современные нужды, что, в настоящий момент, представляется крайне сложным и непростым механизмом;
- 4.3. Разработка типовых моделей окупаемости проектов (вкл. программы финансирования ГЧП/концессий со стороны кредитных организаций) и представление их на обсуждение потенциальным инвесторам;
- 4.4. Выбор пилотного/ых регионов для проведения апробации предлагаемых изменений и инициатив;
- 4.5. Проведение пилота, подведение итогов, принятие решения о тираже.

Задача 5. Включение объектов культуры в программы лояльности крупнейших банков за счет исключения механизма НДС во взаиморасчетах банков и объектов культуры:

**Результаты:**

- 40 млн. клиентов банков – физических лиц имеют возможность использовать бонусные баллы для посещения объектов культуры.

**Мероприятия:**

- 5.1. Подтверждение оценки финансового эффекта от реализации проекта и внесение изменений в нормативно-правовые акты с целью исключения НДС из взаиморасчетов объектов культуры и операторов программ лояльности крупнейших кредитных организаций и/или иных компаний (например, телеком);
- 5.2. Выбор 1-3х партнеров и проведение пилотного проекта с последующей оценкой финансового эффекта и повышением спроса/посещений населения за счет использования предлагаемого инструмента;
- 5.3. Разработка программы коммуникаций (совместно с партнерами) и доведение информации до населения и объектов культуры;
- 5.4. Проведение пилотного проекта, подведение итогов, принятие решения о тираже.

**5. Описание механизмов реализации проекта.**

Задача 1. Создание единого портала объектов культуры (витрины) для потенциальных инвесторов и участия населения в выборе приоритетных объектов для инвестирования и потенциальных целей реновации.

Необходимость создания единого портала обусловлена отсутствием, в настоящий момент, единого источника информации для всех заинтересованных категорий (население, частные инвесторы, федеральные и региональные органы

исполнительной власти), потенциально участвующих в проектах по привлечению частных инвестиций в объекты культуры.

При реализации задачи предполагается не создавать абсолютно новый информационный ресурс, а взять за основу один из существующих информационных инструментов (портал «Культура.РФ») и распространить его действие не только на отреставрированные объекты, но и на потенциальные объекты для инвестирования, разработав, при этом, единые стандарты представления информации на портале, правил их актуализации, а также ответственных лиц/орган, который бы отвечал за достоверность, актуальность и обработку информации (создание такого органа предусмотрено в рамках Задачи №2.

Помимо технической реализации данного ИТ-решения крайне важно разработать и реализовать программу коммуникационной поддержки данного портала для целевых пользователей, к которым относятся широкие слои заинтересованного в развитии культуры населения, а также потенциальных частных инвесторов. На портале должна присутствовать возможность для населения принимать участие в определении приоритетности объектов культуры для инвестиций, востребованности в реставрации и т.п. (можно реализовать путем системы «лайков»), а также возможность выбирать приоритетные направления в рамках преобразования объектов культуры под современные нужды.

## Задача 2. Создание государственного оператора частных инвестиций в культуру

Представляется крайне затруднительным и невозможным достижение амбициозных целей предлагаемого проекта без наличия соответствующих человеческих и профессиональных ресурсов, основной фокус которых будет направлен на достижение поставленных задач и их результатов. В настоящий момент действующий состав работников сферы культуры направлен на реализацию задач, связанных, непосредственно, с развитием культуры и культурных объектов, гармоничным развитием личности и т.п. Вместе с тем, решение узкоспециализированных вопросов, связанных с частными инвестициями (окупаемость проекта, финансирование, прочие коммерческие условия и т.п.) требуют иных компетенций.

Создание отдельного органа (с небольшой численностью) позволит построить на базе Минкультуры России специализированный центр компетенций для реализации задач в сфере привлечения инвестиций в сфере культуры.

Возможной альтернативой такого решения является возможность использования текущих компетенций Минэкономразвития России, специалисты которого имеют достаточный опыт в реализации проектов с использованием ГЧП/концессий и т.п. Однако, незначительный потенциальный объем отдельных проектов в сфере культуры не позволит уделять соответствующее внимание со стороны Минэкономразвития, занимающегося, в первую очередь, значимыми инфраструктурными проектами федерального и регионального уровней.

### Задача 3. Создание фондов для участия населения в поддержке отдельных объектов культуры

Для реализации данной задачи одним из основных мероприятий является изучение опыта и нормативной базы в европейских странах, которые позволяют населению, а также иностранным туристам принимать непосредственное участие в финансировании тех или иных объектов культуры путем прямых безвозмездных вложений (он-лайн и/или в рамках посещений), направленных на дальнейшее развитие конкретного объекта. Взамен используются различные механизмы отражения вклада отдельного физического лица в виде различной сувенирной и/или печатной продукции.

Кроме того, представляется необходимым при формировании соответствующей нормативной базы использовать опыт Русской Православной Церкви/иных религиозных конфессий, который позволяет гражданам напрямую оказывать дотационную и спонсорскую финансовую помощь, направленную на развитие или восстановление тех или иных религиозных объектов.

После выбора целевой схемы предполагается проведение пилотного проекта на территории 3-5 субъектов Российской Федерации, которые предполагают соответствующее информационное обеспечение, обучение персонала объектов культуры, а также прозрачность и понятность предлагаемого механизма.

Задача 4. Разработка и внедрение дополнительных механизмов участия Государства в повышении привлекательности инвестирования частного капитала в объекты культуры

Реализация данной задачи предполагает целый комплекс мер, направленных на повышение экономической и инвестиционной привлекательности частного инвестирования в объекты культуры, направленного, в первую очередь, на получение экономической выгоды от такого рода инвестиций.

По итогам визита в Самарскую область, а также изучения опыта иных субъектов Российской Федерации и Группы Сбер, становится очевидным, что действующие в настоящий момент механизмы не обеспечивают привлекательность инвестирования в объекты культуры, как с точки зрения, собственно, экономики, так и потенциальной защищенности инвесторов со стороны государства.

Для реализации данной задачи предполагается провести детальную инвентаризацию всех имеющихся способов поддержки частных инвесторов со стороны государства во всех отраслях экономики и выборе ключевых направлений и мер для дальнейшего развития. Потенциальные меры поддержки могли бы содержать как финансовые меры (налоговые вычеты, субсидирование ставок по кредитам, покрытие выпадающих доходов и т.п.), так и нефинансовых (примером может служить обязательство государства по развитию прилегающей к объекту территории, отказы от того ли иного типа строительства и т.п.).

Кроме того, учитывая повышенный интерес большого количества регионов в преобразовании объектов культурного наследия, находящихся в неудовлетворительном состоянии (примеры Самарской области, Астраханской области и многих других регионов) необходимо существенно снизить административные барьеры и сделать максимально доступным и прозрачным механизм изменения статуса объекта культуры для целей приспособления под современные нужды.

После выбора целевых механизмов предполагается проведение пилотного проекта на территории 3-5 субъектов Российской Федерации, которые обладают соответствующим потенциалом для частных инвестиций, при соответствующей поддержке со стороны созданного агентства по частным инвестициям в области культуры.

Задача 5. Включение объектов культуры в программы лояльности крупнейших банков за счет исключения механизма НДС во взаиморасчетах банков и объектов культуры:

Несмотря на то, что данная задача может и должна быть реализована вне рамок проектной деятельности мы считаем важным и нужным, чтобы она нашла свое отражение в данном документе в частности и задачах проекта в целом.

В рамках реализации данной задачи не требуется существенной подготовительной работы, направленной на решение нормативных и методологических задач. Требуется лишь подтвердить согласие заказчика с предложенным принципом взаимодействия операторов крупных программ лояльности (банки, телеком и т.п.) и объектами культуры, а также согласовать необходимые поправки в налоговое законодательство с целью исключения НДС из расчетов между объектами культуры и операторами программ лояльности.

Альтернативным способом решения задачи может являться механизм последующей компенсации со стороны государства разницы между стоимостью одного бонусного балла и единицы рубля, однако, по нашему мнению, данный механизм является более трудоемким с точки зрения ведения бухгалтерского учета с обеих сторон.

После выбора целевого сценария и доработке нормативно-правовой базы предполагается:

- а) выбор 2-3х партнеров для реализации пилотного проекта, а также 4-5 субъектов Российской Федерации;
- б) проведение соответствующего обучения персонала партнера и объектов культуры и коммуникационной политики в отношении целевых пользователей/населения;
- в) проведение пилотного проекта, оценка результатов и влияние на показатели Национального проекта «Культура» в части увеличения посещаемости, принятие решения и тираже.

**6. Финансовое обеспечение реализации проекта.**

**7. Участники проекта.**

*(см. таблицу ниже)*

Таблица 1

Задача	Ответственный ФОИВ	Финансовое обеспечение (бюджет), рублей и порядок расчета
Задача 1. Создание единого портала объектов культуры (витрины) для потенциальных инвесторов и участия населения в выборе приоритетных объектов для инвестирования и потенциальных целей реновации.	Минкультуры России	<p style="text-align: right;"><b>25 000 000,00</b></p> <p>За основу расчета взят рыночный уровень создания сайта/портала с количеством рекламных объектов более 10 000 штук. Вопрос интеграции с другими информационными источниками требует дополнительного изучения. Тем не менее, данный бюджет представляется достаточным вне зависимости от иных возможных нюансов</p>
Задача 2. Создание государственного оператора частных инвестиций в культуру	Минкультуры России	<p style="text-align: right;"><b>210 000 000,00 в год</b></p> <p>За основу расчета взяты следующие ключевые допущения:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- количество персонала – 50 ПШЕ;</li> <li>- среднемесячный ФОТ – 250 000 (требуются специалисты с практикой в сфере финансов и инвестиционных проектов);</li> <li>- предполагаемая заполняемость вакансий – 100% (небольшой коллектив);</li> <li>- 12 месяцев</li> </ul>
Задача 3. Создание фондов для участия населения в поддержке отдельных объектов культуры	Минкультуры России	<p style="text-align: right;"><b>10 000 000, 00 в год</b></p> <p>Предлагаемые денежные средства требуются исключительно на информационные кампании для популяризации частных дотаций в объекты культуры</p>
Задача 4. Разработка и внедрение дополнительных механизмов участия Государства в повышении привлекательности инвестирования частного капитала в объекты культуры	Минкультуры России, Минэкономразвития России	<p style="text-align: right;"><b>До 90 000 000 000,00</b></p> <p>При условии NPV проектов не менее 10%. Для модельного расчета взято потенциальное финансовое участие государства (на условиях возврата инвестиций) в размере не более 30%</p>



Задача	Ответственный ФОИВ	Финансовое обеспечение (бюджет), рублей и порядок расчета
		от общего объема частных инвестиций в область культуры
Задача 5. Включение объектов культуры в программы лояльности крупнейших банков за счет исключения механизма НДС во взаиморасчетах банков и объектов культуры:	Минкультуры России, ФНС России	<p style="text-align: right;"><b>48 000 000,00</b></p> За основу расчета взяты следующие допущения: - общий объем накопленных баллов «Спасибо от Сбербанка» 24 млрд. рублей - потенциальный отклик – 1% - размер недополученного НДС – 20%

## 8. Заинтересованные стороны проекта.

Реализация предлагаемого проекта предполагает наличие широкого круга заинтересованных сторон - бенефициаров для каждой из которых существуют следующие положительные аспекты его реализации:

**Население/граждане Российской Федерации** получают сразу несколько возможностей участия в развитии культурных ценностей на территории России, как за счет возможности непосредственного участия в выборе приоритетов в реставрации/развитии тех или иных объектов культуры (за счет доступа к информационному portalу) и их целевому значению (учет мнения населения), так и за счет возможности непосредственного финансового участия и поддержки объектов культуры путем внесения частных дотаций и получения определенных привилегий (памятной сувенирной продукции, приоритетного доступа в объекты культуры и т.д.).

Кроме того, реализация задачи по включению объектов культуры в программы лояльности крупнейших банков/телеком операторов позволит увеличить доступность объектов культуры для населения, а также расширить возможности использования виртуальных денежных средств (бонусов). Это особенно привлекательно для малых городов, где крайне ограничено предложение услуг партнеров программ лояльности.

Расширение возможностей получения частных инвестиций на развитие коллективов культуры и креативных кластеров должно привести к увеличению вовлеченности и участия одаренного населения в соответствующих объединениях и группах, а также формированию новых рабочих мест, включая самозанятых.

Отдельно стоит отметить тот факт, что культура и культурное наследие помогают формировать национальную идентичность, сохранять и приумножать традиционные российский духовно-нравственные ценности, что является особенно актуальным для молодого поколения.

Для **государства/органов исполнительной власти** реализация Проекта послужит дополнительным импульсом к достижению целей Нацпроекта «Культура», а также будет способствовать снижению финансовой нагрузки на уровне федеральных и/или региональных бюджетов на реализацию проектов в сфере культуры. При этом, стоит отметить, что в реализации данного проекта

заинтересованными являются все уровни органов власти от федерального до муниципальных уровней, в том числе за счет потенциального снижения финансовой нагрузки на содержание и поддержание действующих объектов культуры на муниципальном уровне.

Основной положительный эффект от реализации проекта на уровне **потенциальных частных инвесторов** будет заключаться в увеличении направлений для инвестирования денежных средств за счет непрофильных активов, отличных от основного источника доходов, а также получении дополнительных преференций и льгот от сотрудничества с государством, что может привести к росту доверия со стороны потенциальных партнеров и клиентов в рамках основного бизнеса и статуса компаний и предприятий.

Наличие дополнительных источников получения экономической выгоды особенно актуально в текущих политических и экономических условиях, характеризующихся повышенным риском санкций, а также крайне низкой стоимости инвестирования денежных средств в консервативные инструменты (исторически низкие ставки привлечения депозитов и доходности по низкорискованным долговым инструментам (ОФЗ и прочее).

Отдельно стоит отметить и потенциальное повышение статуса и имиджа **работников культуры** и возможностей для развития и реализации молодых талантов/коллективов культуры и народных промыслов за счет привлечения дополнительных средств и улучшения состояния объектов культуры.

## **9. Риски проекта и меры реагирования.**

### Отсутствие текущих компетенций и экспертиз

Ключевой риск реализации Проекта основан на текущем отсутствии компетенций и экспертизы со стороны профильного Федерального органа исполнительной власти в лице Минкультуры России и его региональных подразделений. Кроме того, привлечение соответствующего персонала с рынка может быть затруднено с учетом потенциально высоких ожиданий кандидатов по уровню доходов.

### Низкая заинтересованность потенциальных инвесторов

Несмотря на создание новых инструментов для частных инвесторов (включая население), а также надлежащую информационную поддержку ключевых инициатив Проекта, существует риск крайне низкой вовлеченности потенциальных инвесторов ввиду общеэкономической ситуации в стране, эпидемиологических ограничений и т.п. Кроме того, возможно наличие дополнительных ограничений по финансированию проектов со стороны кредитных организаций ввиду недостаточного уровня кредитного качества со стороны потенциальных инвесторов – компаний малого и среднего бизнеса.

Ключевыми факторами минимизации указанного риска является разработка максимально эффективных мер поддержки частных инвесторов и условий заключаемых ГЧП и концессионных соглашений, повышающих экономическую привлекательность для инвесторов и повышающих надежность инвесторов для кредитных организаций.

## Приложения

### **1. Оценка влияния планируемых результатов проектной инициативы на достижение показателей общественно-значимых результатов (задач) национального/федерального проекта.**

Несмотря на отсутствие прямого влияния на показатели Национального проекта «Культура» реализация предлагаемого федерального проекта по привлечению частных инвестиций в культуру позволит косвенно повлиять на следующие национальные цели и общественно значимые результаты:

1. Национальная цель «Возможности для самореализации и развития талантов»:

- Индекс вовлеченности в систему воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-развитых ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций;
- Увеличение числа посещений культурных мероприятий в три раза по сравнению с 2019 г.

2. Национальная цель «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство»:

- Индекс физического объема инвестиций в основной капитал, в % к 2020 году;
- Увеличение числа занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая ИП и самозанятых.

Увеличение частных инвестиций в объекты культуры позволит как увеличить привлекательность тех или иных культурных объектов для посещения (прямое влияние на показатели Национальных целей), так и на развитие отдельных коллективов культуры/промыслов и т.п., что позволит повлиять на показатели Национальной цели «Достойный эффективный труд и успешное предпринимательство»).

При этом не предполагается вносить какие бы ни было изменения в действующие национальные цели и показатели.

**2. Описание модели функционирования результатов проекта.**

Описание модели функционирования результатов Проекта раскрыто в главе 5 основной части аналитической записки «Механизмы реализации Проекта».

### 3. Методика расчета показателей Проекта

№ п/п	Показатель	Базовое значение	Источник данных	Ответственный за сбор данных	Уровень агрегирования информации	Сроки и периодичность	Дополнительная информация
1	2	3	4	5	6	7	8
Основной показатель: Объем частных инвестиций в культуру							
1.	Объем частных инвестиций в культуру	Н/д	1. Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет» 2. Данные официального сайта Казначейства России 3. АИС «Статистика» 4. Мониторинг данных субъектов РФ	Минкультуры России	Федеральный	Ежегодно, 3 раза в год (с учетом прогнозов) - до 15.11 первый прогноз; - до 15.01 второй прогноз; - до 31.05 итоговые данные	Выделение суммы внебюджетных источников, привлекаемых Минкультуры России, региональными органами власти и местного самоуправления в сферу культуры

#### **4. Применимость и тиражируемость проектной инициативы в регионах.**

В рамках разработки Проекта была проведена серия встреч, включая проведение региональной стажировки в Самарской области, возглавляемой Руководителем Рабочей группы Госсовета РФ Д.И. Азаровым. Все предлагаемые инициативы получили одобрение как со стороны руководства Самарской области, так и иных членов Правительства субъекта.

Кроме того, непосредственное участие в разработке Проекта принимали представители Минкультуры России в Республике Татарстан и Республике Коми, что означает потенциальную готовность указанных субъектов Российской Федерации к участию в пилотных проектах по тем или иным задачам. В качестве эксперта также привлекался и руководитель Министерства культуры по Омской области, выразивший готовность к участию Омской области в качестве пилотного региона.

По своей сути успех реализации Проекта основан в большей части именно на будущей вовлеченности самих регионов\субъектов РФ в тиражировании результатов Проекта, активной коммуникации на региональном уровне с представителями местного бизнес-сообщества и заинтересованных органов исполнительной власти.

#### **5. Анализ положений ключевых НПА/документов органов государственного управления Российской Федерации в части темы проектной инициативы: госпрограммы, иные документы по указанной тематике, ставящие конкретные цели по теме проектной инициативы и/или задающие механизмы их достижения, в т.ч. меры государственной поддержки.**

В настоящее время государством разработаны реализуются следующие инструменты привлечения частных инвестиций в отрасль культуры.

Постановлением Правительства (от 11.09.2015 № 966) предусмотрена передача в аренду объектов культурного наследия, находящихся в неудовлетворительном состоянии. Это происходит по результатам торгов в форме открытого аукциона с установлением начального размера арендной платы в 1 рубль за год.

Вместе с тем, инициатива в нынешнем виде практически не позволяет привлечь частных инвесторов. Платить по рублю за квадратный метр официально можно только после завершения всех ремонтных работ, а получить



здание-памятник в пользование на длительное время можно только после проведения реставрации за свой счет. На это предпринимателям отводится 7 лет: 2 из них на проектирование, а еще 5 – на основной реставрационный процесс. При этом памятник ни в коем случае нельзя перестраивать.

Такие условия для бизнеса невыгодны, поскольку требуют вложения значительных денежных средств, а срок окупаемости проектов очень велик. Из-за этого инвестор зачастую не доводит работы до конца, что приводит к приостановке работ и последующей «деградации» памятников культуры.

Практика применения данного механизма в большинстве регионов показала его невостребованность и неэффективность. Поэтому Минкультуры России совместно с Минфином России и Росимуществом ведет разработку поправки к проекту федерального закона, внесенному членами Совета Федерации А.В.Кутеповым и С.В.Мамедовым, который предусматривает возможность приватизации (продажи) ОКН по начальной цене «один рубль».

Предлагается продавать ОКН, находящиеся в неудовлетворительном состоянии, на аукционе с начальной (минимальной) ценой 1 рубль. При этом земельные участки, на которых они расположены, передавать победителю аукциона в аренду. После выполнения условий договора купли-продажи о сохранении объекта в полном объеме наделять собственника ОКН преимущественным правом выкупа земельного участка. Объекты культурного наследия, не обладающие признаками неудовлетворительного состояния, предлагается продавать на аукционе единым лотом вместе с участками, на которых они расположены.

Необходимо отметить, что в действующем законодательстве имеется ряд противоречий, затрудняющих привлечение инвестиций в сферу культуры.

1. Отсутствует единый подход к регулированию концессионных отношений, в том числе и к объектам культуры. Так статьей 2 Федерального закона от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» предусмотрено, что законодательство Российской Федерации о концессионных соглашениях состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Как видно, законодательство РФ о концессионных соглашениях образуют нормативные правовые акты только федерального уровня. Соответственно, законодательные и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, а также

нормативные правовые акты органов местного самоуправления по вопросам, относящимся к предмету регулирования Закона, издаваться не могут. Тем не менее в ряде субъектов Российской Федерации приняты нормативные акты, посвященные порядку заключения концессионных соглашений.

*Примеры:*

- *Порядок участия органов исполнительной власти субъекта РФ в проведении конкурса на право заключения концессионного соглашения в отношении регионального имущества, принятии решения о его заключении определяется в ст. 45.1 Закона Омской области от 06.07.2007 N 652-ОЗ «Об управлении собственностью Омской области» и в законе Санкт-Петербурга от 25.12.2006 N 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». Он устанавливает порядок и условия участия Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах путем заключения и исполнения от имени Санкт-Петербурга соглашений, в том числе концессионных.*
- *На муниципальном уровне также принимаются нормативные акты, касающиеся порядка участия органов муниципалитетов в заключении концессионных соглашений. Постановление мэра города Хабаровска от 18.08.2008 N 2413 «Об утверждении Положения о порядке регулирования отношений, возникающих в процессе реализации Федерального закона от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», и об установлении порядка определения концессионной платы».*

2. Требуется внесение изменений в типовое концессионное соглашение в отношении объектов культуры, принятое постановлением Правительства Российской Федерации от 09.02.2007 № 90 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов культуры, спорта, организации отдыха граждан и туризма и иных объектов социально-культурного назначения» с учетом специфики возможного использования передаваемых концессионеру объектов культуры и условий работы учреждений культуры (суть в том, что в зданиях, в которых располагаются учреждения культуры, не могут функционировать магазины по продаже табачной и алкогольной продукции, секс-шопов, пивных баров и т.д.)

3. Представляется целесообразным внести изменения в Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» изменения, предусматривавшие для учреждений и органов исполнительной власти в сфере культуры и в сфере охраны культурного наследия права участвовать на стороне концедента в обязательствах по концессионному соглашению. Это позволит исключить риски нарушений по перепрофилированию объектов инвестирования, не предусмотренные концессионными соглашениями и ГЧП. И тем самым позволит сохранить учреждения культуры и объекты культурного наследия, а также будет способствовать повышению лояльности местного населения, основных потребителей услуг, к проводимым изменениям.

Специально для защиты интересов инвесторов Минфином России был разработан федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации».

*Закон обеспечивает возможность:*

1. Стабилизации налоговых и иных регуляторных условий реализации инвестиционных проектов на срок 6, 15 и 20 лет (статья 10 Федерального закона). Суть данной статьи заключается в том, что после заключения инвестиционного соглашения между инвестором и органами власти невозможно увеличение налоговых, арендных ставок, а также прочих условий, предусмотренных в соглашении;
2. Организации, реализующей проект, может быть предоставлена в порядке, предусмотренном бюджетным законодательством РФ, мера государственной поддержки, предусматривающая возмещение затрат за счет средств федерального бюджета и (или) за счет средств бюджета субъекта РФ (статья 15 Федерального закона):
  - на создание (строительство), модернизацию и (или) реконструкцию объектов обеспечивающей и (или) сопутствующей инфраструктур, в том числе на реконструкцию объектов инфраструктуры, находящихся в государственной (муниципальной) собственности;
  - на уплату процентов по кредитам и займам, купонного дохода по облигационным займам, привлеченным для создания (строительства), модернизации и (или) реконструкции объектов обеспечивающей и (или) сопутствующей инфраструктур,

необходимых для реализации инвестиционного проекта, в том числе на реконструкцию объектов инфраструктуры, находящихся в государственной (муниципальной) собственности.

Предельный объем возмещаемых затрат, указанных в части 1 настоящей статьи: не может превышать 50 процентов фактически понесенных затрат для объектов обеспечивающей инфраструктуры; не может превышать 100 процентов фактически понесенных затрат для объектов сопутствующей инфраструктуры.

Предельный срок, в течение которого возмещаются затраты, составляет: 5 лет - для обеспечивающей инфраструктуры, 10 лет - для сопутствующей инфраструктуры.

Указанными инструментами смогут воспользоваться российские юридические лица – участники соглашений о защите и поощрении капиталовложений (далее – соглашения), которые обеспечат реализацию новых инвестиционных проектов на территории Российской Федерации, соответствующих следующим основным критериям:

- проект начат после подписания Указа Президента Российской Федерации от 7.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (подпункт 6 части 1 статьи 2 Федерального закона);

- в сфере культуры проект предусматривает осуществление капиталовложений в объеме не менее 250 млн рублей;

- проект реализуется в одной из сфер российской экономики, за исключением игорного бизнеса, производства табачных изделий и алкогольной продукции, жидкого топлива (кроме отдельных видов), добычи сырой нефти и природного газа, в том числе попутного нефтяного газа (кроме проектов по сжижению природного газа), оптовой и розничной торговли, деятельности финансовых организаций, строительства (модернизации, реконструкции) административно-деловых и торговых центров, жилых домов (часть 1 статьи 6 Федерального закона);

Российская Федерация и (или) муниципальные образования могут быть сторонами соглашения о защите и поощрении капиталовложений, если одновременно стороной такого соглашения является субъект (субъекты)

Российской Федерации, на территории которого (которых) реализуется соответствующий инвестиционный проект.

Данный закон был разработан в целях значительного увеличения доли внебюджетных средств, привлекаемых в реальные сектора экономики и социальную сферу.

Как показывает ежегодный мониторинг, проводимый Минкультуры России, подавляющее большинство субъектов Российской Федерации не предоставило информацию об инвесторах, которые смогли воспользоваться положениями данного федерального закона.

#### **6. Описание лучших практик решения проблем, на которые направлена проектная инициатива (российские и зарубежные), и оценка их применимости.**

Проведенное изучение текущего мирового опыта, а также знания, полученные в рамках зарубежной стажировки в рамках программы обучения, к сожалению, привели к выводу об отсутствии системного релевантного опыта как внутри Российской Федерации, так и за ее пределами. В большинстве западных стран (изучен опыт Германии, Франции, Канады, Великобритании и т.п.) отсутствует системный подход к привлечению частных инвестиций в культуру, что нашло отражение и в цифрах:

- Суммарная динамика общего объема контрактов ГЧП в сфере культуры демонстрирует регулярное снижение (с 17 млрд. евро в 2016 до 11 млрд. евро по итогам 2019 году);
- Количество контрактов также снижается (с 65 в 2016 до 30 по итогам 2019 года);
- Если же посмотреть на долю проектов ГЧП в сфере культуры относительно общего объема такого рода контрактов по всем отраслям, то она не превысит 1%, что вполне сопоставимо с текущим опытом Российской Федерации.

Вместе с тем, в каждой из стран есть отдельные опыты создания аналогов ГЧП и/или концессионных соглашений на коммерческой основе, одним из таких примеров может служить реконструкция (по факту новое строительство) Симфонического дома в Монреале, Канада, открытого в 2011 году:

- Частным инвестором выступила компания SNC-Lavalin, со стороны государства сторонами по договору выступали

Правительство Квебека и федеральное Министерство культуры;

- Общий объем инвестиций составил 259 млн. канадских долларов, из которых только 75 млн. канадских долларов было выделено со стороны государства (не считая ежегодных платежей за доступность);
- Срок соглашения – 27 лет, после чего предмет соглашения полностью передается в собственность регионального правительства;
- Основными источниками окупаемости для частного инвестора являются: плата за доступность со стороны государства, билетная программа, а также организация всевозможных мероприятий и сдача части помещений в аренду под торговые точки и общепит.

Опыт привлечения частных инвестиций в культуру в России в большей степени не несет в себе коммерческой составляющей, а представляет меценатскую помощь, оказываемую на безвозмездной основе.

Отдельно стоит отметить, что именно изучение европейского опыта привлечения частных инвестиций в культуру повлияло на появление в рамках Проекта следующих задач:

- Создание государственного оператора частных инвестиций в культуру – так как именно наличие такого рода агентств в отдельных федеральных землях в Германии и Франции привело к существенному отрыву этих регионов от остальной части указанных стран;
- Создание фондов для участия населения в поддержке отдельных объектов культуры – данный опыт крайне активно и достаточно давно используется большинством европейских объектов культуры, наряду с религиозными организациями.

## **7. Описание механизма финансирования реализации проектной инициативы, в том числе за счет ГЧП и иных внебюджетных источников.**

Сама суть Проекта направлена на минимальное участие бюджетных источников в финансировании культуры и значимое увеличение объема частных инвестиций, вместе с тем потребуются выделение незначительного

объема прямых или косвенных денежных средств на федеральном уровне на реализацию следующих инициатив:

- Расходы на создание и операционную деятельность государственного оператора частных инвестиций в культуру;
- Расходы на доработку портала «Культура.РФ» и информационную кампанию по привлечению пользователей;
- Недополученные налоговые поступления в рамках реализации инициативы по включению объектов культуры в программы лояльности крупнейших банков и телекоммуникационных компаний.

Что касается потенциальных вложений государства в реализацию тех или иных концессионных соглашений и ГЧП, то они предполагают наличие соответствующей, в том числе, коммерческой выгоды и не должны рассматриваться в качестве финансирования инициатив по Проекту.

## **8. Описание плана коммуникаций.**

Для реализации Проекта планируется создать профильную рабочую группу «Привлечение частных инвестиций в объекты культуры», в состав которой войдут представители бизнеса (в первую очередь, представители крупного и среднего бизнеса, имеющие опыт реализации проектов в области культуры), а также представители ответственных ФОИВ (Минкультуры России, Минэкономразвития России, Минстроя России).

В дальнейшем общую координацию реализации задач в рамках Проекта, а также последующую операционную деятельность по привлечению инвестиций предполагается осуществлять силами созданного оператора/агентства, являющегося неотъемлемой частью настоящего Проекта.

## **9. Механизмы информационного сопровождения проекта.**

Информационное сопровождение Проекта предусмотрено в рамках одной из задач Проекта (Задача 1. Создание единого портала объектов культуры (витрины) для потенциальных инвесторов и участия населения в выборе приоритетных объектов для инвестирования и потенциальных целей реновации) и предполагает активное информирование населения о новых

возможностях и изменениях, в том числе за счет запуска соответствующих адресных кампаний в социальных сетях, контекстной рекламе и т.п.

Кроме того, в случае реализации Задачи 5 (Включение объектов культуры в программы лояльности крупнейших банков за счет исключения механизма НДС во взаиморасчетах банков и объектов культуры) предполагается активная рекламная деятельность по существующим клиентским базам соответствующих программ лояльности.