

Culture & Creativity

EU-Eastern Partnership Programme



ВЛИЯНИЕ КУЛЬТУРЫ НА СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ПОСРЕДСТВОМ СОЗДАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНЫХ ПАРТНЕРСТВ



Программа финансируется
Европейским Союзом

Предисловие

Партнерство государственного и частного секторов (ГЧП) приобрело известность как метод закупок для государственного сектора, преимущественно в сфере развития инфраструктуры и управления ею. ГЧП изначально представляло собой стандартизованную модель взаимодействия, созданную в рамках Инициативы частного финансирования (Private Finance Initiative — PFI) в Великобритании в 1990-х гг., но впоследствии было реализовано и в других странах мира в самых различных формах. Несмотря на то, что культурный сектор имеет огромный потенциал в плане установления партнерских связей между государственным и частным секторами, а также гражданским обществом, информации и опыта по реализации ГЧП в сфере культуры достаточно мало, и они практически не изучены. Одной из причин тому является тот факт, что давняя традиция частных пожертвований и/или частного спонсорства в сфере культуры скорее рассматривалась как личная инициатива, а не как стратегическое партнерство во благо общества.

Сегодня ГЧП становятся все более популярными и важными: правительственным организациям и бюджетным структурам они могут помочь устранить пробелы в финансировании и решить проблему нехватки кадров и знаний, а частному сектору — предложить широкие инвестиционные возможности для реализации корпоративной социальной ответственности (КСО). ГЧП должны работать на основе экологически и социально обоснованных принципов, учитывающих права и интересы местных сообществ. Для создания взаимовыгодных, современных, долгосрочных и равноправных партнерских связей между частными и государственными субъектами необходимо тщательно разработать государственные правовые и институциональные условия, нормативную базу, обеспечить благоприятную административную среду. Создание успешных партнерских связей открывает новые возможности для развития потенциала, обмена знаниями и передовым опытом, а также поддержки предпринимательства.

В докладе, представленном Федеральным министерством транспорта, строительства и городского развития Германии в 2013 году, дается широкое и исчерпывающее определение ГЧП как *«долгосрочного сотрудничества между государственным и частным секторами на договорной основе для решения общественных задач, исходя из принципов экономической целесообразности, в рамках которого необходимые ресурсы (например, опыт, оборудование и сооружения, собственные средства, кадры) объединяются в общую организационную связь, а любые проектные риски распределяются в соответствии с опытом управления рисками, имеющимся у каждого из партнеров по проекту»*.

В области культуры партнерства с участием государственных органов, коммерческий сектор и целый ряд учреждений, представляющих гражданское общество, обладают огромным потенциалом поиска новаторских решений для обеспечения услуг в социальной и культурной сфере, подготовки трудовых ресурсов, а также поддержки и защиты культурного наследия. Такие государственно-частные партнерства основываются на разделении рисков, денежных средств и займов, и поскольку у них есть защита от влияния рыночных факторов, то у них есть и возможность разрабатывать более долгосрочные планы.

Цифры и факты

- ГЧП в сфере культуры можно рассматривать в разрезе **как минимум двух типов моделей**: основывающиеся на побуждениях и на уровне вовлеченности. В рамках модели ГЧП, основывающейся на побуждениях, можно выделить три типа партнерств: *государственно-частные предприятия, благотворительные учреждения, корпоративную экологическую и социальную ответственность*. Если рассматривать ГЧП с точки зрения уровня вовлеченности частных структур, то их можно разделить на государственно-частное сотрудничество — краткосрочное договорное соглашение, в рамках которого субъект частного сектора содействует проведению мероприятий общественного культурного характера; государственно-частное партнерство — долгосрочное соглашение, при котором задачи и риски государственных структур передаются субъектам частного сектора; государственно-частное совместное предприятие — учреждение специального назначения, при котором риски и задачи распределяются между частными и государственными акционерами.
- Практика показала, что **поддержка групп населения, живущих в исторических районах**, сохранение и возрождение их культурного наследия, а также содействие развитию креативных городов через активизацию городской жизни посредством культуры могут стать важным стимулом для социального и экономического развития. Такие проекты способствуют формированию идентичности, эффективному управлению, укреплению гражданского общества, увеличению доходов и открытию новых экономических возможностей, более строгому соблюдению прав человека и бережному отношению к окружающей среде.
- Наряду с большим разнообразием моделей партнерств между государственными и частными инвесторами или спонсорами, **за последние годы появилось большое количество новаторских инициатив по привлечению финансирования**: от международных банков до учреждений микрокредитования, от благотворительных учреждений до социальных онлайн-предприятий, или даже предприятий, организованных самими жителями.
- Для негосударственных учреждений, социальных предприятий и гуманитарных организаций, ищущих альтернативу многосторонним и двухсторонним донорам, **актуальность и востребованность грантов из частных фондов непрерывно растет**. Зачастую эти гранты играют ключевую роль в содействии реализации программ устойчивого развития, которые порой предусматривают авангардные и новаторские подходы, ориентированы на конечный результат и имеют ощутимые последствия.
- Будапештская обсерватория сообщает, что **налоговые льготы редко используются в качестве стимула для привлечения к участию субъектов частного сектора в культурных инициативах**. Редки случаи, когда налогоплательщик решает выделить благотворительные средства именно на культурные инициативы, нежели уплатить налоги. Однако политические и экономические меры, направленные на создание благоприятного климата для ГЧП и защиту культурных предприятий от воздействия факторов рынка, могут играть в этом плане решающую роль.

Решения

Пример № 1

Музей Кунстпаласт в Дюссельдорфе (The Düsseldorf Kunstpalast), являющийся частью музейного комплекса Эренхоф, — это самое старое выставочное здание в городе, открытие которого состоялось в 1902 году. В 1980 году власти Дюссельдорфа объявили о своем намерении провести реставрацию исторического здания, однако на это средств из местного бюджета было недостаточно. Следующая попытка завершить проект была предпринята через десять лет. На этот раз были предприняты усилия по поиску партнера и юридической формы, которые бы могли обеспечить надежное и длительное сотрудничество.

В результате была создана модель фонда, которая смогла обеспечить реализацию поставленных целей. В 1998 году было подписано двустороннее соглашение о сотрудничестве между городской администрацией Дюссельдорфа и энергетической корпорацией E.ON (на тот момент VEBA AG), результатом чего стало создание Фонда Музея Кунстпаласт (Museum Kunstpalast Stiftung). Учреждение, которое раньше находилось в ведении городских властей, теперь стало фондом, действующим на основе частного права и созданным на базе государственно-частного партнерства.

- Согласно договору, город продал земельный участок в дальней части комплекса Кунстпаласт корпорации E.ON, предоставив ей возможность построить офисное здание. Корпорация E.ON, в свою очередь, помогла профинансировать реконструкцию Музея Кунстпаласт, а также приняла на себя обязательство оказывать постоянную поддержку прилегающему музейному комплексу и проводимым на его территории мероприятий на долгосрочной основе.



- Государственно-частное партнерство включало в себя совместное финансирование, обслуживание культурного объекта, а также тесное взаимодействие по связанным с ним вопросам. Власти Дюссельдорфа выделили 4 млн евро на строительство, а также взяли на себя обязательство выделять по 4 млн евро ежегодно на текущие расходы. Корпорация E.ON AG приобрела у фонда земельный участок за 10 млн евро и выделила 11,5 млн евро на строительный проект. Помимо этого, E.ON AG предоставила 9 млн евро на реализацию текущих выставочных программ на основе договора о спонсорстве. Кроме того, власти земли Северный Рейн-Вестфалия выделили 12 млн евро из программ городского финансирования.
- В 2001 году к фонду присоединились Metro Group и Evonik Industries AG, в прошлом Degussa (до 2010 года), в качестве спонсоров-учредителей. В 2010 году Фонд Музея Кунстпаласт объединился с Dussmann-Gruppe, сервисным предприятием, работающим по всему миру, в результате чего была создана обслуживающая компания Ehrehof Service Gesellschaft. С августа 2010 года, эта обслуживающая компания управляет разными службами музейного комплекса: обслуживание посетителей, обеспечение безопасности и услуги по уборке помещений на договорной основе.
- Помимо сотрудничества по обеспечению необходимого финансирования, совместная деятельность проводится и по ряду других направлений.
 - Использование помещений: залы и комнаты для переговоров используются как энергетической компанией, так и музеем. Сотрудники Фонда могут пользоваться печатным и копировальным оборудованием компании E.ON, а посетители музея могут отдохнуть в кафетерии компании.
 - Обмен опытом: специалисты энергетической компании помогают сотрудникам музея разобраться в юридических вопросах и вопросах налогообложения. Маркетинговые мероприятия также проводились при поддержке компании E.ON. Музей, в свою очередь, оказывал помощь по содержанию и пополнению художественной коллекции, принадлежащей компании.
 - Информационное обеспечение: чтобы укрепить имидж музея и представить обновленный музей общественности, нужна была масштабная маркетинговая стратегия. Бюджет для этих целей был слишком мал, поэтому компания E.ON выделила дополнительные ресурсы.
- Созданное ГЧП — это союз интересов меценатов, представляющих собой государственные и частные субъекты, выгодный для обеих сторон. Целью последующих партнерских отношений, в которые вступил Музей, стало стремление объединить значимые коллекции и работы художников и представить их вниманию общественности. Среди примеров можно назвать фонд Zero-Foundation, независимый фонд Will Kemp-Foundation и фонд Hoehme-Foundation. Надежным партнером также является ассоциация «Друзей музея Кунстпаласт» (Freunde Museum Kunstpalast), членами которой могут стать ценители искусства. Таких партнеров у Музея очень много и все они играют важную роль в его процветании.

Пример № 2

- **POGON, центр независимой культуры и молодежи в Загребе**, стал новой общественной организацией, финансируемой НГО и городскими властями. Ее финансирование и управление осуществляется совместно с местной сетью культурных и молодежных НГО — Alliance Operation City — и администрацией г. Загреб. Директор центра POGON избирается совместно обоими партнерами. В Загребе центр имеет две площадки. Он предоставляет услуги и управляет инфраструктурой для реализации программ НГО.
- POGON финансируется за счет операционного гранта, предоставленного отделом образования, культуры и спорта администрации г. Загреб в рамках программы «Молодежь города». Ежегодно городские власти выделяют 95 000 евро, что позволяет центру POGON вести минимальную оперативную деятельность и реализовывать минимальный объем программ в течение около десяти месяцев.
- Программы, проводимые на площадках центра POGON, финансируются участниками сети Alliance Operation City и другими лицами. Объем средств, предоставляемых прочими лицами на реализацию программ POGON, в общей сложности составляет около 200 000-250 000 евро ежегодно.
- Учредители следят за работой Центра и принимают решения относительно его главных функций и общего направления развития, утверждают уставные и прочие регламентирующие документы Центра, назначают директора. Основная задача Альянса — объединять организации, работающие в данной сфере, и проводить различные программы на площадках Центра. Таким образом, это позволяет гарантировать финансирование программ при помощи различных механизмов и из разных источников, как внутренних, так и внешних. Задача городской администрации Загреба состоит в том, чтобы обеспечить необходимые финансовые ресурсы и работу двух площадок Центра, имеющих в городе. Город также осуществляет контроль использования муниципальной собственности и работы Центра в качестве общественной организации.



- **Ключевые принципы работы центра POGON в качестве ГЧП таковы:**

- Вовлечение всех заинтересованных сторон в процесс принятия решений. Структура центра POGON предусматривает равное участие всех организаций — членов Альянса в управлении работой центра. Кроме того, POGON регулярно проводит консультации с заинтересованными сторонами и общественные обсуждения относительно механизмов своей работы.
- Равный доступ. Ресурсы центра POGON доступны для всех членов Альянса — НГО, неофициальных групп, деятелей культуры и художественных организаций, отдельных лиц, занимающихся реализацией культурных и молодежных программ.
- Прозрачность, простота и гибкость в планировании программ. Правила и порядок по составлению и проведению программ четко изложены и находятся в открытом сетевом доступе. Каждый желающий воспользоваться ресурсами центра POGON может найти всю необходимую информацию на сайте центра, в том числе и календарь событий, типовой договор, информацию о ценах и т.д. Эта модель появилась в результате консультаций с участниками сектора (молодежными и культурными организациями) и претерпела некоторые изменения с учетом наработанного опыта.
- Партнерские связи и сотрудничество. Помимо партнерства для создания фонда, центр POGON основан на партнерстве двух смежных подсекторов гражданского общества — культурного и молодежного подсекторов. В основу партнерства легли общие ценности, интересы и взаимодополняющие потребности.
- Следующий этап развития центра POGON — перепланировка одной из двух его площадок — площадки Jedinstvo, а также облагораживание прилегающей территории. Площадка Jedinstvo — в прошлом водонасосная станция, а в настоящем — культурный центр. Для реализации этой цели в настоящее время ведется активное изучение различных видов партнерского сотрудничества.



Результаты и влияние

- Сотрудничество между государственными и частными организациями сулит **значительную выгоду**. Органы государственного управления могут обеспечить стабильную благоприятную среду, в которой потенциал государственного сектора вместе с предприимчивостью частного сектора принесет существенную пользу для конкретного сообщества посредством сохранения и надлежащего использования культурных ценностей.
- **Перспективность ГЧП** для государственных чиновников заключается в том, что они могут способствовать достижению поставленных целей в сфере культуры (например, сохранение и популяризация) и развитию местных сообществ. Для меценатов и частных инвесторов ГЧП представляют дополнительные преимущества и возможности, которые культура, как сфера деятельности, может им предложить для формирования успешных партнерских отношений на финансовом, социальном уровне и на уровне корпоративной экологической ответственности.
- ГЧП способствуют **оптимальному использованию сравнительного преимущества каждого из партнеров** и объединению ресурсов. При этом они позволяют сохранить баланс государственных и частных интересов, обеспечить прозрачность процессов и облегчить бремя высоких операционных издержек.
- К **преимуществам ГЧП**, среди прочего, можно отнести следующие:
 - *широкое признание заинтересованных партнеров;*
 - *уменьшение финансовой нагрузки на органы власти и доноров в условиях жестких ограничений на использование бюджета;*
 - *оптимизация знаний и опыта, способствующая оперативному оказанию услуг, их гибкости и более высокому качеству, а также эффективной реализации мероприятий, доступу к современным технологиям, рынкам сбыта и сетям, получению информации о рынках, оптимальному распределению рисков, узнаваемости, коммерческим стимулам и т.д.*
- К **основным проблемам ГЧП** относятся:
 - *Отсутствие практических примеров, опыта и/или необходимой законодательной базы для установления и управления ГЧП в сфере культуры (в том числе относительно передачи функций по управлению объектами культурного значения, создания новых институций, например, фондов);*
 - *Сложность в понимании и признании того, что надлежащее использование объектов культуры может предполагать извлечение из него дохода для обеспечения долгосрочной устойчивости конкретного вида деятельности, и что в рамках некоммерческого проекта можно вести также коммерческую деятельность.*

- *Разногласия между ключевыми субъектами государственного и частного секторов относительно культуры управления и отношения к объектам культурного назначения.*
- *Необходимость поддерживать постоянные отношения с государственным партнером, ключевой состав которого в большинстве случаев претерпевает частые изменения в связи с меняющейся политической ситуацией.*



Рекомендации

- **Необходимо осознанно подойти к вопросу разработки политики и стратегий на всех уровнях:** национальном, региональном, муниципальном, а также на уровне крупных и малых культурных организаций и учреждений. Рекомендуется сначала определить, каковы запросы (если таковые имеются) потенциальных инвесторов и доноров, и сможет ли партнерство в сфере культуры их удовлетворить. Золотое правило для тех, кто занимается сбором средств, гласит: целесообразно сосредоточить внимание не на том, что нужно культуре, а на том, что культура может предложить спонсорам (донорам, инвесторам и т.д.).
- **Каждое партнерство преследует конкретные цели и основывается на определенных ценностях.** Для создания успешного и взаимовыгодного ГЧП в сфере культуры все партнеры должны согласовать между собой свои цели и ценности, чтобы двигаться в одном направлении.
- Отсутствие опыта у сторон и доверия между ними может стать существенным препятствием, поэтому рекомендуется начать с флагманских проектов. Такие проекты имеют большое социальное и культурное значение, широко освещаются СМИ и обеспечивают прозрачность.
- Чтобы субъекты частного сектора желали вступить в ГЧП в области культуры, важно учитывать их потребности, которые могут быть как финансовыми (стремление получить прибыль от проекта, налоговые льготы и т.д.), так и символическими, связанными с общественной репутацией компании, о которых не стоит забывать.
- Общество всегда особо чутко реагирует на вопросы, связанные с культурой. Поэтому людям нужно четко объяснить, для чего нужны ГЧП, каковы функции и обязанности каждой из сторон, а также, зачем необходимо проводить предпринимательскую деятельность. Осознание обществом этих принципов и его вовлеченность в проект (через участие в культурных НГО) станут важным фактором его успешной реализации.

Дополнительная информация

Сюзан Макдональд и Кэролайн Чеонг, «Роль государственно-частных партнерств и третьего сектора в обеспечении сохранности культурно-исторических зданий, объектов и исторических городских районов», 2014 г.

http://www.getty.edu/conservation/publications_resources/pdf_publications/public_private.html

«Государственно-частные партнерства в культурном секторе», Международный конгресс в Ханчжоу, Китай: 15-17 мая 2013 г.

<http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/culture-and-development/hangzhou-congress/public-private-partnerships-in-culture-sector/>

Петер Инкеи, «Финансирование культуры в Европе: государственно-частные партнерства»

<http://www.budobs.org/other-projects/sponsorship-and-taxes/231-funding-culture-in-europe-public-and-private-partnerships.html>

Концепция межнациональных государственно-частных партнерств в культурном секторе в рамках проекта Second Chance Project, 2011 г.

http://www.secondchanceproject.si/wp-content/uploads/Trans_PPP_Concept_final1.pdf

POGON — центр независимой культуры и молодежи в Загребе

<http://www.upogoni.org/en/>

Музей Кунстпаласт

<http://www.smkp.de/en/>