



АКТУАЛЬНІСТЬ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ КУЛЬТУРНОЇ ПОЛІТИКИ

О. Л. Валевський, д. н. держ. уп., с. н. с.,
 провідний науковий співробітник відділу розвитку політичної системи
 центру суспільних досліджень Національного інституту стратегічних
 досліджень

В аналітичній записці розглядається питання необхідності розвитку державно-приватного партнерства як механізму культурної політики. Доводиться необхідність створення нормативно-правової бази державно-приватного партнерства, зокрема меценатської діяльності, з метою залучення додаткових фінансових ресурсів для реалізації культурних проєктів.

Висновки

У нинішніх соціально-економічних умовах основним джерелом підтримки культури залишатиметься фінансування з державного і місцевого бюджетів. Водночас очевидно, що тільки бюджетного фінансування недостатньо для повноцінного функціонування культурної галузі. Ефективним допоміжним інструментом у реалізації культурної політики може стати державно-приватне партнерство (далі – ДПП).

Наразі сфера культури є непривабливою для приватних інвесторів і меценатів. Тому на часі стоїть завдання створення належної нормативної бази та дієвих стимулів для органів влади і потенційних приватних інвесторів, за яких ДПП стане ефективним засобом підтримки культурного розвитку.

Рекомендації

1. *Міністерству культури та інформаційної політики України* разом із заінтересованими експертними та бізнесовими організаціями ініціювати створення Білої книги з питань розвитку державно-приватного партнерства у сфері культури, де було б проаналізовано зміст та специфіку цієї діяльності. У Білій книзі необхідно визначити проблеми, які перешкоджають розробленню оптимального механізму ДПП для культурної сфери, та умови підвищення інтересу потенційних приватних

інвесторів і органів влади до спільної участі в реалізації культурних проєктів.

2. *Міністерству культури та інформаційної політики України* разом із *Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України* ініціювати створення нормативно-правової бази, розроблення підзаконних актів і методичних рекомендацій щодо застосування механізмів ДПП у сфері культури.

3. *Комітету Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики:*

- ініціювати проведення парламентських слухань на тему розвитку ДПП у сфері культури за участю заінтересованих сторін – органів влади, місцевого самоврядування, представників мистецької громадськості та бізнесового середовища;

- ініціювати розроблення проєкту закону про меценатство, де необхідно визначити специфіку цієї діяльності та дієві стимули її розвитку.

Обґрунтування

Під ДПП у сфері культури розуміється співпраця на договірній основі органів державного управління та органів місцевого самоврядування з приватним інвестором (меценатом) у реалізації проєктів із надання культурних послуг.

Критерії ефективності ДПП у сфері культури суттєво відрізняються від аналогічних форм діяльності в інших сферах, позаяк тут підвищена увага приділяється не тільки отриманню прибутку, а й соціальній та культурній значущості результатів ДПП.

Доводиться констатувати, що, незважаючи на актуальність розвитку ДПП як механізму підтримки культури, ця форма не набула поширеного розвитку.

За інформацією Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, станом на 01.01.2020 на засадах ДПП було укладено 187 договорів у різних сферах господарської діяльності, з яких реалізується 52 (34 - це договори концесії, 16 договорів про спільну діяльність, 2 - інших договори); 135 договорів не реалізуються (у 4 закінчено термін дії, 18 розірвано, 113 не виконується). Із загальної кількості проєктів лише 3 здійснюються у туристичній галузі¹. Відомі невдалі випадки застосування механізмів ДПП у сфері збереження та популяризації культурної спадщини.

Основна причина слабого розвитку ДПП у підтримці культури є нерозвиненість нормативно-правової бази.

Прийнято низку законів, що регулюють сферу ДПП, зокрема, це закони України «Про державно-приватне партнерство», «Про концесію», «Про оренду

¹ Стан здійснення ДПП в Україні. *Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України*: офіц. вебсайт. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>

державного та комунального майна», «Про передачу об'єктів права державної і комунальної власності», «Про інвестиційну діяльність».

У чинному законодавстві зазначено, що ДПП застосовується в таких сферах, як туризм, відпочинок, рекреація, культура, управління пам'ятками архітектури та культурної спадщини. Визначено загальні засади оренди і передавання права власності об'єктів державного та комунального майна, що надають культурні послуги. Задекларовано пільгові умови інвесторам, які здійснюють інвестиційну діяльність у галузі культури та охорони культурної спадщини. Проте у чинному законодавстві не визначено специфіку ДПП у сфері культури, коли, крім отримання прибутку, важливе значення має чинник збереження й розвитку культурного та людського капіталу.

ДПП згадується у чинних законах та програмних документах державної культурної політики. Так, у Законі України «Про культуру» зазначено, що допускається створення недержавних закладів культури різних напрямів та організаційно-правових форм (ст. 6, 9). У Довгостроковій стратегії розвитку культури, схваленої у 2016 р., розвиток ДПП віднесено до цілей культурної політики. Про необхідність залучення механізмів ДПП вказується в Концепції державної політики реформування сфери охорони нерухомої культурної спадщини. У цій Концепції, зокрема, зазначається, що нерозвиненість ДПП у сфері охорони культурної спадщини є актуальною проблемою, яка потребує розв'язання. Концепція визначає такі шляхи її розв'язання: залучення недержавних форм інвестицій для забезпечення утримання пам'яток у належному стані, надання податкових пільг із метою збереження і розвитку культурної спадщини, підтримки меценатства у цій сфері². У проєкті Програми діяльності Кабінету Міністрів України (червень 2020 р.) вказується на необхідність розвитку ДПП у сфері туризму.

Водночас на рівні документів державної культурної політики відсутнє єдине концептуальне бачення пріоритетів розвитку ДПП у сфері культури. Як наслідок, на сьогодні відсутні конкретні підзаконні нормативні акти та методичні рекомендації, які б визначали механізми застосування ДПП у сфері культури та використання об'єктів історичної спадщини, зокрема через визначення розподілу відповідальності між державою та приватними суб'єктами господарювання, координації дій відомств, до компетенції яких належать питання реалізації культурної політики. Залишаються лакуни в нормативному обґрунтуванні механізмів державно-приватної взаємодії, як-то: експертна підтримка наукових установ щодо підготовки проєктів ДПП; визначення повноважень, відповідальності, взаємодії державних та муніципальних органів і приватних суб'єктів господарювання у реалізації культурних проєктів; створення системи підготовки

² Концепція державної політики реформування сфери охорони нерухомої культурної спадщини. URL: http://195.78.68.75/mcu/control/publish/article?art_id=245358162

кадрів у цій сфері. Конче потрібні галузеві підзаконні акти про особливості оренди культурних об'єктів, що перебувають у державній та комунальній власності, а також про будівництво й експлуатацію об'єктів культурної інфраструктури. Необхідно розробити методичні рекомендації та організаційно-правові механізми застосування ДПП на державному і муніципальному рівнях.

Окремої уваги потребує комплекс питань, пов'язаних із можливим передаванням у концесію закладів культури та об'єктів культурної спадщини. Чинний Закон України «Про концесію» допускає передавання у приватне користування об'єктів культури або історичних архітектурних пам'яток. Однак у цьому Законі нічого не сказано щодо специфіки таких концесійних угод. Чинний Закон не враховує специфіку об'єктів культури (зокрема механізму об'єктивної оцінки їх вартості), не містить визначення санкцій у разі порушення охоронних зобов'язань.

Водночас в ідеалі практика передавання у приватне користування архітектурних пам'яток, які перебувають у муніципальній та державній власності, могла б стати потужним фактором їх збереження й належного використання. Однак наразі така

практика не є поширеною, існує чимало невдалих випадків передавання у концесію або продажу об'єктів культурної спадщини³.

За статистичними даними, на території України розташовано близько 130 тис. об'єктів культурної спадщини, які перебувають на державному обліку, з них – 9,5 тис. пам'яток, що внесені до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (914 пам'яток національного значення та 8648 – місцевого значення) і 6 культурних об'єктів, що включені до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, які мають виняткову загальнолюдську цінність.

Хронічне бюджетне недофінансування охорони культурних цінностей та відсутність з боку держави підтримки ДПП в цій сфері загрожує занепаду історико-культурної спадщини та унеможлиблює їх популяризацію. Тому *необхідні законодавчі та галузеві акти, які б визначали привабливі для підприємницької ініціативи інструменти, що дало б змогу суб'єктам ДПП брати участь у збереженні та розвитку культурних об'єктів*. Крім чинників економічної ефективності, необхідні методичні розробки, що мають бути спрямовані на збереження об'єктів культурної спадщини і недопущення їх пошкодження в процесі використання суб'єктами підприємницької ініціативи.

У кожній країні формується власна модель ДПП підтримки сфери культури залежно від традицій та рівня економічного розвитку. Водночас усім розвиненим

³ Управління місцевою культурною спадщиною в Україні: огляд державної політики, джерел та моделей фінансування / упоряд. Л. Кривецька. Львів : Лабораторія міського простору, 2019. 55 с. URL: https://reherit.org.ua/wp-content/uploads/2019/08/White-Paper_Management-of-Local-Cultural-Heritage-in-Ukraine_State-Policy-Review-Sources-and-Funding-Models-1.pdf

країнам притаманне розуміння ДПП як фактора, якій посилює інноваційний розвиток культури, а також розуміння реалізації приватним і державним секторами культурних проєктів на основі розподілу ризиків та спільної підтримки. За такою моделлю держава передає приватному бізнесу частину своїх функцій у наданні культурних послуг, а бізнес отримує можливість для інвестицій капіталу з мінімальними ризиками.

На думку експертів, для умов України найбільш оптимальними формами ДПП у сфері культури можуть бути: оренда, концесія, аутсорсинг, інвестиційні домовленості. Зокрема, оренда може застосовуватися щодо музеїв, бібліотек, концертних залів, архітектурних пам'яток. Водночас для всіх форм ДПП щодо історичних пам'яток має бути вимога охоронного зобов'язання зі збереження об'єкта спадщини.

Основні проблеми, розв'язання яких потребує уваги, це – неповнота законодавчої та нормативної бази ДПП у сфері культури, дефіцит досвідчених менеджерів, які б могли забезпечити ефективну реалізацію проєктів; відсутність прозорих процедур конкурсного добору та механізмів контролю за виконанням охоронних зобов'язань; неготовність органів державної влади і місцевого самоврядування до реалізації культурних проєктів у рамках ДПП; непривабливість для бізнесу культурних проєктів у рамках ДПП. Крім того, до вищеназваних проблем необхідно додати відсутність дієвих форм підтримки, зокрема практики зменшення по процентним ставкам кредитам для надання культурних послуг, надання гарантій державного або місцевого бюджетів для таких кредитів. Водночас предметом уваги має стати розроблення механізмів, які б забезпечили більшу зацікавленість місцевих органів у реалізації культурних проєктів у рамках ДПП, зокрема гарантії концесійних угод з боку центрального органу влади, до компетенції якого входить реалізація державної політики у сфері охорони спадщини.

Ураховуючи складність завдань формування ефективного механізму ДПП щодо підтримки культури, існує нагальна потреба у створенні комунікативних майданчиків, де представники бізнесових кіл і менеджери культури могли б спільними зусиллями сформувати концепцію різних форм державно-приватних форм підтримки культури. Тому *доцільно докласти зусиль для створення Білої книги з питань розвитку державно-приватного партнерства у сфері культури, у якій було б висвітлено поточні організаційні, інвестиційні та соціальні проблеми цієї діяльності.*

Важливим напрямом ДПП як механізму підтримки культури є розвиток меценатської діяльності. Тут спостерігається аналогічна ситуація, коли меценатська діяльність згадується як у Законі України «Про культуру», так і програмних документах державної політики, але відсутні окремі нормативні акти, що регламентують цей вид діяльності.

Наразі традиція меценатства в Україні слабо розвинена. У світовому рейтингу благодійності Україна в 2019 р. посіла 101-ше місце серед 126 країн⁴. Незважаючи на заінтересованість закладів культури, наразі така практика не має належної правової бази. Чинний Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» має рамковий характер і не містить реальних економічних і соціальних стимулів для інвестування у культурну галузь.

Як свідчить практика, підприємці надають підтримку закладам культури, у тому числі й на місцевому рівні. Водночас є ненормальною ситуація, коли керівники закладів культури виступають у ролі «прохачів» із метою забезпечення роботи своїх організацій⁵. Неформально в Україні меценатська діяльність функціонує, але з різним ступенем результативності, тож належна правова база сприятиме як інституціоналізації меценатства, так і підвищенню його ефективності.

На сьогодні в країні нараховується близько 12 тис. різноманітних благодійних фондів, але на практиці далеко не всі вони займаються добродійною діяльністю у сфері культури.

У цьому плані конче потрібні зміни в законодавстві, які б установлювали дієвий суспільний контроль над цією формою діяльності. Зокрема, це стосується дотримання меценатом охоронних, соціальних та екологічних зобов'язань. Слід розробити та запровадити в практичну діяльність механізм притягнення до відповідальності за порушення цих зобов'язань, а також механізм контролю за використанням благодійних коштів. Конче необхідний правовий механізм протидії різного роду шахрайств, коли під виглядом благодійної діяльності громадян намагаються ввести в оману. Зокрема, реалізується діяльність, яка побічно стосується благодійності – реклама, відбувається нецільове використання коштів тощо. Отже, необхідні відповідні норми підзвітності та контролю з метою збереження довіри до діяльності благодійних організацій від процедури збирання коштів до їх витрачення. Крім того, потрібно унормувати міжнародну благодійну допомогу, щоб не виникало різного роду політичних спекуляцій щодо спрямованості цієї допомоги.

Попередні спроби підготовки законопроектів про меценатство з різних суб'єктивних та об'єктивних причин виявилися невдалими. Перешкодою в їх схваленні були застереження щодо корупційних ризиків, коли ззовні добродійна фінансова допомога може стати механізмом для відмивання грошей, а податкові пільги меценатам створювали б загрозу формування своєрідних «внутрішніх офшорів» й уникнення сплати податків.

⁴ CAF World Giving Index October 2019. URL: http://www.cafrossia.ru/page/mirovoi_reiting_blagotvoritelnosti_1

⁵ Пирогова Д. Децентралізація та реформа культурних послуг : аналіт. звіт за результатами соціол. дослідж. покращення якості та доступу до культур. послуг у громадах. Київ : ГО «Т-во дослідників України», 2020. URL: <https://drive.google.com/file/d/1LDyNUdxODDoTa1RqbK8uKg95RRE0dQBc/view>

Отже, існує нагальна потреба у розробленні закону про меценатство, у якому необхідно визначити специфіку цієї діяльності, моральні та економічні стимули меценатства, правові умови для ефективної взаємодії меценатів з органами державної влади та місцевого самоврядування. Закон про меценатство, зокрема, має регулювати створення мережі благодійних фондів підтримки культури, які б функціонували на центральному і місцевому рівнях. Такі фонди могли б на добровільних засадах створювати місцеві підприємці та бізнесові структури. Проте нині створення приватних чи корпоративних благодійних культурних фондів не є поширеним явищем унаслідок невизначеності їх правового статусу та відсутності реальних стимулів щодо функціонування.

Про актуальність цього питання свідчить те, що на місцях уже розпочалася робота зі створення регіональних фондів підтримки культури, навіть за умов відсутності належної правової бази. Як ілюстрацію можна навести плани зі створення Львівського муніципального фонду культури, робота над яким триває⁶. Планується, що фонд функціонуватиме за рахунок відшкодування певного відсотка з надходжень до міського бюджету від акцизного збору з продажу алкоголю і тютюнових виробів.

У новому законі про меценатство увагу слід приділити визначенню механізмів, які б сприяли підвищенню соціального престижу приватних спонсорів культурних проєктів. Крім репутаційних, доцільно також визначити економічні стимули меценатської діяльності, а саме: пільгове оподаткування; часткове (або повне) повернення коштів, пов'язаних із технічним переоснащенням та експлуатацією культурних закладів; пільгове кредитування культурних проєктів. Необхідно чіткіше визначити такі поняття, як «меценатство» і «спонсорство» (останнє має ознаки як добродійної діяльності, так і прихованої реклами).

Для успіху регіональних фондів замало створення тільки нормативної бази. Суттєвими чинниками, які забезпечуватимуть успіх у цій справі, є збільшення прихильників розвитку культурних проєктів на місцях, а також ініціатива мистецької спільноти, лояльне ставлення місцевого керівництва та бажання місцевого бізнесу допомагати культурним проєктам. Створення таких фондів має бути прозорим і відповідати місцевій специфіці, коли благодійна підтримка сприятиме посиленню культурних надбань, які вже є у регіоні, та їх туристичній привабливості. Тож головне в цій справі – місцева ініціатива і здатність до самоорганізації, тоді як за центром залишається надати належну правову та методичну базу.

⁶ Хомчин Ю. Культура здатна приносити гроші. *Культура і регіони* : інформ. дайджест Міністерства культури та інформаційної політики України. Вересень 2020. URL: http://tvoemisto.tv/exclusive/nam_potribno_braty_myttisiv_i_yty_do_ditey_rozмова_z_avtorom_strategii_kultury_u_lvoivi_yuliiyeu_homchyn_112916.html