

АНАЛИТИКА



«Культурная среда»
или
«ОКНО в ГЧП»



UNITY YOU & PARTNERS

Объекты культурного наследия – новые объекты концессионных соглашений и соглашений о ГЧП/МЧП?

В конце 2018 г. Правительством РФ в Государственную думу РФ был внесен проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Законопроект)¹, направленный, согласно сопроводительным материалам, на создание правовых условий для максимального вовлечения инвесторов в сферу сохранения и восстановления объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации путем заключения концессионных соглашений и соглашений о ГЧП/МЧП. Законопроектом предлагается:

- а) добавить объекты культурного наследия (далее – ОКН), находящиеся в неудовлетворительном состоянии, в перечни объектов концессионных соглашений по 115-ФЗ² и соглашений о ГЧП/МЧП по 224-ФЗ³;
- б) установить требования и особый режим в отношении таких объектов с точки зрения состояния имущества (неудовлетворительное состояние), характера инвестиционных мероприятий.

Одним из трендов доработки концессионного и ГЧП-законодательства последнего времени является урегулирование вопросов, выявленных в ходе практической реализации проектов, а также создание возможностей реализации проектов ГЧП на новых рынках.

На наш взгляд, поправки в части ОКН могут не в полной мере решать указанные задачи. Например, установление особого характера инвестиционных мероприятий, исключение из возможного периметра отдельных категорий ОКН в зависимости от назначения, особое требование к состоянию ОКН могут сужать спектр проектов по сравнению с текущим положением дел.

1. Характеристика положений Законопроекта

Законопроект выделяет в качестве новых объектов концессионных соглашений и соглашений о ГЧП/МЧП объекты культурного наследия. Профильный Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее 73-ФЗ) к «объектам культурного наследия» (памятникам истории и культуры) народов РФ относит объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники,

¹Текст Законопроекта расположен по ссылке: http://sozd.parliament.gov.ru/bill/589491-7?fbclid=IwAR32pkHkG9AiJ2YrQ_uzCC0RjE0YXQPhegiibnj1Mlx8XAqE2YtOhaJ18NM.

² Здесь и далее - Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

³ Здесь и далее - 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».

эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры.

Также Законопроект устанавливает ряд ограничений.

Во-первых, согласно Законопроекту **не могут быть** объектами соглашений ОКН религиозного назначения, мемориальные квартиры, мавзолеи, отдельные захоронения, произведения монументального искусства, объекты науки и техники, включая военные, объекты археологического наследия, а также ансамбли в виде фрагментов исторических планировок и застроек поселений, которые могут быть отнесены к градостроительным ансамблям, некрополи, объекты археологического наследия и достопримечательные места⁴.

Во-вторых, **ОКН**, которые могут быть объектами соглашений о ГЧП/МЧП и концессионных соглашений, **должны находиться в неудовлетворительном состоянии**. В соответствии с пунктом 4 статьи 50.1 73-ФЗ под неудовлетворительным состоянием объекта культурного наследия понимается такое состояние объекта культурного наследия, являющегося зданием, строением или сооружением, которое создает угрозу его физической утраты. Критерии отнесения к таким объектам установлены соответствующим постановлением Правительства РФ⁵.

В-третьих, для ОКН уточняется понятие «реконструкции». Устанавливается, что в отношении ОКН под реконструкцией понимают работы по сохранению ОКН, находящегося в неудовлетворительном состоянии (реставрация, приспособление для современного использования), которые затрагивают конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности данного ОКН.

Кроме условно «отраслевой» специфики Законопроект вносит изменения в базовые понятия 115-ФЗ и 224-ФЗ.

Спорным положением является внесение изменений в статьи, посвященные целям и предмету регулирования данных законов. Указанные статьи являются основополагающими для всего закона и не должны изменяться в связи с включением в законодательство новых объектов концессионных соглашений и соглашений о ГЧП/МЧП.

2. Квалификация ОКН

В соответствии с положениями отраслевого 73-ФЗ, все ОКН должны быть включены в соответствующий единый государственный реестр⁶, который представляет собой государственную информационную систему, содержащую основные сведения об

⁴ см. п. 3 ст. 2 Законопроекта.

⁵ см. Постановление Правительства РФ от 29.06.2015 № 646 «Об утверждении критериев отнесения объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, к объектам культурного наследия, находящимся в неудовлетворительном состоянии».

⁶ См. Приказ Минкультуры России от 03.10.2011 № 954 «Об утверждении Положения о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации».

ОКН и их территориях, а также о зонах охраны ОКН. Решение о включении объекта в данный реестр принимается органами охраны ОКН на основании заявлений, содержащих информацию о местонахождении объекта (адреса объекта или при его отсутствии описания местоположения объекта) и его историко-культурной ценности. Такие объекты подлежат государственной охране в целях предотвращения их повреждения, разрушения или уничтожения, изменения облика и интерьера, нарушения установленного порядка их использования, незаконного перемещения и предотвращения других действий, могущих причинить вред объектам культурного наследия. 73-ФЗ также устанавливает особенности владения, пользования и распоряжения ОКН. Так, статья 47.1 73-ФЗ прямо устанавливает, что «ограничениями (обременениями) права собственности, других вещных прав, а также иных имущественных прав на объекты культурного наследия, включенные в реестр, выявленные объекты культурного наследия ... являются ... требования к содержанию и использованию объектов культурного наследия, включенных в реестр, выявленных объектов культурного наследия, а также требования, установленные охранным обязательством. Указанные ограничения (обременения) права собственности, других вещных прав, а также иных имущественных прав на объекты культурного наследия, включенные в реестр, выявленные объекты культурного наследия подлежат государственной регистрации в ЕГРН».

С учетом вышеизложенного, на наш взгляд, ОКН в терминологии 73-ФЗ не являются отдельными видами объектов, в отношении которых могут заключаться концессионные соглашения и соглашения о ГЧП/МЧП. ОКН является скорее особым обременением объекта, а не его функциональным значением (в отличие, например, от объектов железнодорожного транспорта, здравоохранения, спорта и иных видов объектов, содержащихся в соответствующих перечнях в 115-ФЗ и 224-ФЗ). Кроме того, в перечнях объектов концессионных соглашений и соглашений о ГЧП уже содержатся такие категории объектов как «объекты культуры» (подробнее см. ниже)⁷. В этой связи, нормы 73-ФЗ являются специальными по отношению к нормам 115-ФЗ и 224-ФЗ.

Вместе с тем, юридическая техника Законопроекта, включившего ОКН отдельным пунктом в перечни допустимых объектов соглашений (что подразумевает равнозначный характер ОКН и иных объектов), создает повод для разночтений в толковании положений 73-ФЗ, 115-ФЗ и 224-ФЗ.

3. Запуск ГЧП и концессионных проектов в отношении ОКН: текущие возможности

Считаем, что концессионное законодательство и законодательство о ГЧП в действующей редакции позволяют заключать соответствующие соглашения в отношении ОКН. Поэтому специальные поправки, предлагаемые Законопроектом, скорее дублируют содержащийся в 73-ФЗ и подзаконных нормативных правовых актах особый правовой режим в отношении ОКН, нежели открывают новые возможности.

⁷ См. п. 14 ч. 1 ст. 4 115-ФЗ и п. 12 ч. 1 ст. 7 224-ФЗ соответственно.

1) Заключение концессионного соглашения в отношении объектов культурного наследия

Термином ОКН 115-ФЗ в действующей редакции не оперирует. Согласно пункту 14 части 1 статьи 4 115-ФЗ наряду с иными социальными объектами концессионное соглашение может быть заключено в отношении объектов культуры. На практике ОКН чаще всего относится именно к объектам культуры либо к иным социальным объектам, что делает возможным заключение в отношении них концессионных соглашений. Кроме этого, в примерном концессионном соглашении⁸ указано, что «концессионные соглашения в отношении объектов культуры, спорта, организации отдыха граждан и туризма и иных объектов социально-культурного назначения, которые являются объектами культурного наследия (памятниками истории и культуры) народов Российской Федерации или в состав имущества которых входят объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности, **заключаются с учетом требований законодательства об охране объектов культурного наследия** (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации». Несмотря на спорный статус примерного соглашения, такое уточнение косвенно подтверждает, что законодатель «видит» особенности статуса ОКН при заключении в отношении них концессионных соглашений, однако в ограниченных пределах – лишь в отношении объектов культуры и социальных объектов. Законопроект же такого узкого толкования не предполагает.

В отличие от прочих объектов концессионных соглашений такой вид инвестиционных обязательств, как создание объекта, не применим в отношении ОКН, поскольку такие объекты уже существуют и не могут быть созданы. Таким образом, предметом концессионного соглашения в отношении ОКН может являться только реконструкция последнего. Помня о расширенном понятии реконструкции, которое предлагает 115-ФЗ, можно предположить, что к реконструкции ОКН относятся все необходимые в соответствии с охранными обязательствами мероприятия.

Особый статус охранного обязательства позволяет свободно передавать концессионеру права на ОКН: требование о том, что объект на момент его передачи концедентом концессионеру должен быть свободным от прав третьих лиц⁹ не нарушается, поскольку охранное обязательство не является правом третьих лиц в отношении объекта, а лишь устанавливает режим его содержания, доступа населения и так далее.

Условие 115-ФЗ о запрете передачи концессионером объекта соглашения в залог или его отчуждения может служить своего рода дополнительной гарантией сохранности объекта ОКН.

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2007 года № 90 «Об утверждении примерного концессионного соглашения в отношении объектов культуры, спорта, организации отдыха граждан и туризма и иных объектов социально-культурного назначения»

⁹ Пункт 4 статьи 3 115-ФЗ.

Концессионная модель позволяет публичной стороне принимать финансовое участие в реконструкции объекта ОКН. При этом, такое участие не является обязательным в отличие от концессионной платы, вносимой концессионером.

Сохранение целевого назначения ОКН и его адекватная эксплуатация являются ключевыми задачами публичной стороны. В целом, действующие нормы 115-ФЗ позволяют выполнить данную задачу - требования к технико-экономическим параметрам объекта соглашения после его реконструкции не только являются существенным условием соглашения, но и могут выступать критерием конкурса на право его заключения. То же самое можно сказать об эксплуатационных показателях объекта, в частности о требованиях к его техническому обслуживанию. При этом в рамках 73-ФЗ концессионер будет обязан выполнять требования охранного обязательства к содержанию ОКН, в том числе, условиям доступа к нему граждан, порядку и срокам проведения реставрационных, ремонтных и иных работ по его сохранению, а также иные требования, обеспечивающие сохранность объекта.

На практике концессионер использует ОКН, в отношении которого заключено концессионное соглашение, в целях осуществления деятельности по организации культурных мероприятий, отдыха и развлечений, организации комплексного туристического обслуживания, при этом вид деятельности и сроки ее осуществления устанавливаются концессионным соглашением, а в случае заключения концессионного соглашения по результатам конкурса определяются концедентом уже на этапе его объявления с учетом публичных задач и социальных потребностей населения.

В качестве примера концессионного соглашения в отношении объектов ОКН может быть приведено соглашение в отношении объектов культурного наследия – каретного сарая и ткацкого корпуса музея-усадьбы «Полотняный завод» (Гончаровых) XVIII века, заключенное в 2012 году в Калужской области. Архитектурный комплекс был передан концессионеру на 49 лет с целью осуществления реконструкции и дальнейшей эксплуатации, при этом срок, отведенный на реконструкцию и реставрацию музейного комплекса, составил 4 года 11 месяцев, а объем частных инвестиций в проект – не менее 90 млн. руб¹⁰.

Концедентом выступило Министерство экономического развития Калужской области, концессионером - ЗАО «Инвестиционная компания «Альпинекс Австрия».

В рамках концессионного соглашения концессионер принял на себя ряд обязательств по сохранению ОКН, в том числе обязательства по:

- подготовке проектной документации по сохранению ОКН;

¹⁰ Здесь и далее описание проекта приведено по информации, опубликованной в исследовании «Лучшие практики реализации проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере», подготовленном АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» совместно с Ассоциацией «Центр развития ГЧП» и опубликованном на сайте РОСИНФРА - <http://www.pppi.ru>.

- выполнению работ по усилению и гидроизоляции фундаментов;
- восстановлению стен, межэтажных и чердачного перекрытий;
- ремонтно-реставрационным работам по фасадам;
- работам по устройству сетей газоснабжения, водоснабжения, водоотведения, электроснабжения и по подключению к соответствующим сетям;
- работам по приспособлению внутренних помещений под современное использование;
- работам по благоустройству территории архитектурного комплекса.

В свою очередь, концедент предоставил концессионеру права владения и пользования объектами соглашения и земельным участком, необходимым для осуществления концессионной деятельности, а также принял на себя обязательства по обеспечению необходимых условий для выполнения концессионером работ по сохранению ОКН и содействию при выполнении работ в рамках своей компетенции.

В рамках концессионного соглашения концессионером было создано недвижимое имущество, не являющееся объектом концессионного соглашения – ресторан и гостиница, что улучшило финансовые параметры проекта. Единовременная концессионная плата составила 2.2 млн. руб.

2) Заключение соглашения о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в отношении объектов культурного наследия

Аналогично концессионному законодательству, не используя термин ОКН, 224-ФЗ допускает заключение соглашений о ГЧП в отношении объектов культуры¹¹.

В силу сущности ОКН частный партнер, как и концессионер, может принять на себя обязательства лишь по реконструкции объекта соглашения¹². Отличительной чертой соглашения о ГЧП является возникновение собственности частного партнера на объект соглашения. При этом возврат объекта в собственность публичного партнера не обязателен за исключением случаев, когда доля финансового и имущественного участия в проекте публичного партнера превышает объем финансирования, предоставляемого частным партнером¹³.

Публичный партнер передает частному партнеру права владения и пользования объектом СГЧП на установленный соглашением срок, при этом на момент передачи частному партнеру ОКН должен быть свободным от прав третьих лиц¹⁴. Как и в концессионной модели, в модели ГЧП наличие охранного обязательства в

¹¹ Пункт 12 статьи 7 224-ФЗ.

¹² Пункт 1 части 2 статьи 6 224-ФЗ.

¹³ Часть 4 статьи 6 224-ФЗ.

¹⁴ Пункт 4 статьи 7 224-ФЗ

отношении ОКН не является препятствием для передачи объекта частному партнеру, охранное обязательство передается вместе с правом собственности на ОКН.

Особенностью модели ГЧП является допустимость передачи частным партнером объекта соглашения в залог, однако исключительно в случае заключения прямого соглашения, при этом законодательно предусмотрено преимущественное право публичного партнера на покупку предмета залога при обращении взыскания на него¹⁵.

Закон о ГЧП разделяет деятельность в отношении объекта соглашения на эксплуатационной стадии на две составляющие¹⁶:

- использование объекта в целях осуществления деятельности, предусмотренной соглашением о ГЧП, по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг (коммерческая эксплуатация);
- мероприятия, направленные на поддержание объекта в исправном, безопасном, пригодном для его эксплуатации состоянии и осуществление его текущего или капитального ремонта (техническое обслуживание).

В отличие от концессионной модели, при которой концессионер является единственным лицом, ответственным за эксплуатацию объекта, в соглашении о ГЧП техническое обслуживание и коммерческая эксплуатация могут быть поделены между партнерами¹⁷. Это создает для публичного партнера возможность по сохранению за собой прав на коммерческую эксплуатацию ОКН с передачей функции технического обслуживания частному партнеру.

Закон о ГЧП предусматривает в отношении публичного партнера возможность осуществления частичного финансирования создания (реконструкции) объекта соглашения, а также возможность как полного, так и частичного финансирования коммерческой эксплуатации и (или) технического обслуживания.

В приложении 1 к настоящему материалу приведен перечень заключенных концессионных соглашений в отношении ОКН.

¹⁵ Часть 7 статьи 7 224-ФЗ.

¹⁶ Пункты 9, 10 статьи 3 224-ФЗ.

¹⁷ Подпункт 5 пункта 3 статьи 6 224-ФЗ, пункт 12 Перечня отдельных прав и обязанностей публичного партнера, которые могут осуществляться уполномоченными им органами и (или) юридическими лицами в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, утв. постановление Правительства РФ от 12.12.2015 № 1366: «Осуществление эксплуатации или технического обслуживания объекта соглашения (в случае если осуществление публичным партнером соответствующих обязательств предусмотрено решением о реализации проекта, соглашением)».

Таблица 1.

Примеры заключенных концессионных соглашений в отношении ОКН¹⁸

№	Наименование проекта	Дата заключения	Срок	Стоимость проекта, тыс. рублей	Субъект РФ
1	Реконструкция объекта культурного наследия «Бывшая усадьба Железнова»	08.02.2018	30	380 000	Свердловская область/УрФО
2	Реконструкция здания кинотеатра «Художественный»	08.09.2017	49 лет	104 500	Владимирская область / ЦФО
3	Реконструкция объектов культурного наследия: каретного сарая и ткацкого корпуса усадьбы «Полотняный завод» (Гончаровых), XVIII в. в пос. Полотняный Завод Дзержинского района Калужской области	27.08.2012	49 лет	90 000	Калужская область / ЦФО
4	Реконструкция нежилого здания (объекта культурного наследия) в центре г. Тулы	15.02.2013	25 лет	30 156	Тульская область / ЦФО
5	Реконструкция объекта историко-культурного назначения, расположенного в Республике Бурятия	06.07.2015	49 лет	36 800	Республика Бурятия / СФО
6	Создание комплексной инфраструктуры усадебного туризма в	12.12.2016	10 лет	174 468	Московская область / ЦФО

¹⁸ Таблица составлена на основании открытой информации, размещенной на сайте РОСИНФРА - <http://www.pppi.ru>

	Московской области на базе усадьбы В.И. Ангина (вт. половина XIX века, с. Талицы)				
7	Сохранение (реконструкция) объектов культурного наследия, в целях использования гостиничного сервиса	14.07.2016	49 лет	11 200	Республика Бурятия / СФО
8	Строительство объектов культуры и реконструкция Бринкманского сада на территории городского округа г. Воронеж	31.12.2018	49 лет	95 000	Воронежская область / ЦФО

YOU & PARTNERS

Москва, Трехпрудный переулок д. 9 стр. 2

+7 (499) 673 07 03

info@youandpartners.ru

youandpartners.ru



U N I T Y

Москва, Нижний Кисельный переулок, д.5/23, стр.1, оф. 405

+7 (495) 111 07 60

info@ppunity.ru

ppunity.ru