Л.Э. Лимонов
МЦСЭИ «Леонтьевский Центр»

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ КАК ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

По согласованию с Министерством финансов РФ и Министерством экономического развития РФ, Министерство культуры РФ в 2009 г. начало подготовку проекта «Сохранение культурного наследия и его использование в России» (далее – Проект), предлагаемого к реализации с участием Всемирного банка.

Предусматривается участие в Проекте четырех областей: Ленинградской, Псковской, Новгородской и Тверской. Проект призван поддержать региональные и местные стратегии развития культурно-познавательного туризма и способствовать созданию бизнес-кластеров вокруг отобранных для участия в нем объектов культурного наследия. Мероприятия, связанные с Проектом, заложат основу для создания туристической сети между Москвой и Санкт-Петербургом с взаимосвязанной цепью местных бизнес-кластеров в сфере туризма и использования культурного наследия с рабочим названием «Серебряное кольцо».

Отобранные объекты культурного наследия получат целевое финансирование в рамках Проекта. При этом областные и местные органы власти будут участвовать в его реализации путем осуществления плановых капиталовложений в строительство необходимой инфраструктуры, содействия развитию региональных туристических продуктов и стимулирования частных инвестиций в эту сферу.

Опыт реализации Проекта может быть впоследствии распространен в других субъектах Российской Федерации.

В настоящее время консорциум консультантов во главе с МЦСЭИ «Леонтьевский Центр» проводит подготовку данного Проекта к реализации, что дает возможность уже сейчас представить предварительные выводы и результаты.

Прежде всего, опыт подготовки Проекта позволил выделить следующие основные этапы выявления объектов культурного наследия, которые будут участвовать в нем, т.е. могут оказать существенное влияние на социально-экономическое развитие территории.

Составление исходного перечня объектов. Общее число памятников истории и культуры по Ленинградской, Новгородской, Псковской и Тверской областям составляет 10080 объектов, в результате первичного отбора было определено 704 объекта для дальнейшего изучения.

В первую очередь были отобраны объекты, имеющие наибольшее значение и привлекательность с точки зрения развития туризма. Это, как правило, памятники архитектуры, хотя в список попали и некоторые археологические и исторические памятники, а также памятники монументального искусства.

Во вторую очередь из отобранного списка объектов, имеющих наибольший туристический потенциал, выделены «именные» объекты, т.е. отсеяны безымянные строения, руины жилых домов, усадеб и пр. Также на этом этапе объекты были объединены в кластеры памятников по принципу территориальной близости.

В третью очередь в соответствии с критериями Проекта были отобраны объекты, имеющие категорию охраны: «федеральная» и «региональная». Объекты, имеющие категории охраны «местная», «не установлена» и «снятые с охраны», были исключены из списка.

Отбор объектов культурного наследия, обладающих потенциалом для содействия местному социально-экономическому развитию. В качестве руководства для такого отбора был разработан список критериев и методов отбора объектов культурного наследия и народного творчества, обладающих потенциалом для содействия местному социально-экономическому развитию. При этом учитывалась возможность объединения этих объектов в кластеры с использованием преимуществ совместной туристической и вспомогательной инфраструктуры, а также близость к уже функционирующим и активно посещаемым объектам культурного наследия, существующим туристическим маршрутам или существующей туристической или вспомогательной инфраструктуре. Учитывалась также готовность региональных и местных администраций оказывать инвестиционную поддержку в ходе реализации Проекта, а также культурно-историческая ценность объектов.

Подготовка, оценка и отбор заявок. Для проведения отбора объектов для участия в Проекте были разработаны:

- конкурсные процедуры и формы для подготовки, оценки и отбора заявок регионов для включения объектов культурного наследия в Проект на основе конкурса;
- методы формирования и обоснования подпроектов, реализуемых в рамках Проекта и включающих, помимо реставрации памятников культурного наследия, также развитие инженерной и туристической инфраструктуры, благоустройство прилегающих территорий и пр., а также определение источников финансирования и обязательств участвующих сторон.

Оценка последствий реализации Проекта. В рамках оценки последствий были разработаны:

- методы и процедуры учета общественного мнения, информирования населения, проживающего на территориях, затрагиваемых Проектом, оценка ущерба (включая упущенную выгоду) для граждан и юридических лиц, подпадающих под процедуры вынужденного переселения, разработка механизмов компенсации на основе принципов защитной политики МБРР.
- методы и модели оценки прямых и косвенных эффектов (социальных, экономических, бюджетных), которые окажет на местное и региональное развитие реализация Проекта.

Составление «Длинного списка объектов». В результате данного отбора совместно с исполнительными органами государственной власти четырех регионов – участников Проекта был сформирован предварительный «Длинный список» объектов, состоящий из 32 объектов культурного наследия, рассматриваемых в качестве потенциальных претендентов на дальнейшее участие в Проекте. В данный список вошли 8 объектов из Ленинградской области, 10 объектов из Новгородской области, 10 объектов из Псковской области и 4 объекта из Тверской области.

Составление «Короткого списка» объектов. В «Короткий список» объектов для проведения пилотных мероприятий включены объекты, находящиеся в большей степени готовности к включению в Проект, т.е. имеющие наиболее проработанные правоустанавливающие документы (оформленные права собственности, землеотвод и т.д.), подготовленные концепции развития объектов, материалы для расчета стоимости реставрационных работ и т.д. Таким образом, в «Короткий список» включены следующие объекты.

- Ленинградская область: 1) Историко-архитектурный и природный музей-заповедник «Парк Монрепо» в г. Выборг; 2) Здание почтовой станции в дер. Выра Гатчинского района (музей «Дом станционного смотрителя»);

- Новгородская область: 1) Белая (Алексеевская) башня Окольного города, г. Великий Новгород; 2) Рюриково городище;
- Псковская область: 1) комплекс объектов, входящих в подпроект «Музейный квартал», г. Псков, включая: Поганкины палаты, здание бывшей Художественно-промышленной школы им. Н.Ф. Фан-дер-Флита, Палаты у Сокольей башни; 2) комплекс объектов, входящих в подпроект «Башни окольного города», г. Псков, включая: Гремячую башню, Варлаамовскую башню, Покровскую башню;
- Тверская область: комплекс «Путевой дворец», г. Тверь.

Выводы. Успех реализации Проекта, т.е. улучшение социально-экономического состояния территории через развитие культурно-познавательного туризма, несомненно, будет зависеть как от эффективности инвестиций в отобранные объекты культурного наследия, так и от действий регионов по развитию туристической инфраструктуры.

Исследование рынка культурно-познавательного туризма на основе информации, собранной в регионах, позволило сделать следующие выводы.

- Наблюдается постоянный рост числа иностранных туристов, посещающих Россию, хотя половина из них прибывает в Москву и Санкт-Петербург, таким образом, очевидно постепенное возрождение туристического имиджа страны.
- На внутреннем рынке наблюдается стагнация и умеренный рост, что может быть результатом все еще недостаточного уровня доходов основной массы населения.
- На внутреннем рынке основной туристический интерес представляют культурные и исторические достопримечательности, а также санаторно-курортные и оздоровительные учреждения.
- Индустрия туризма четырех регионов находится на начальной стадии развития профессионального туризма.
- Ограниченное предложение средств размещения, особенно гостиниц, в четырех регионах находится ниже средних международных показателей, таким образом, имеется потенциал для развития туристической инфраструктуры.
- За исключением некоторых крупных достопримечательностей (Новгород, Пушкинский заповедник, Кремль в Пскове), отсутствуют значимые места туризма/достопримечательности, которые в настоящее время могут конкурировать на международном рынке.

- Кроме внутреннего рынка существует большой неиспользованный потенциал на близлежащих иностранных рынках, граничащих с исследуемой областью четырех регионов.

Что касается предложения, в четырех регионах отсутствуют профессионально сформулированные и сформированные туристические продукты, хотя существуют значительные ресурсы, которые можно использовать и превратить в туристические достопримечательности и продукты.

Стратегическими преимуществами четырех регионов являются:

1) географическое и транспортное расположение четырех регионов.

Основные транспортные маршруты между Москвой и Санкт-Петербургом проходят через три региона, а Псковская область удачно расположена на маршрутах следования из соседних стран в эти два главных города. С другой стороны, близость четырех стран Европы открывает доступ к этим потенциальным рынкам;

2) возможность начала развития профессионального туризма в регионах.

Все четыре региона традиционно были ориентированы на другие отрасли экономики: промышленность, энергетику и т.д. Благодаря практически полному отсутствию морально и физически устаревшей туристической инфраструктуры, в основном, будущее развитие инфраструктуры туризма в четырех регионах будет начато с нуля. Это дает возможность стратегического планирования и структурирования нового содержания в соответствии с лучшими зарубежными практиками. Таким образом, имеются предпосылки инновационного развития: регионы могут креативно копировать успешные туристические практики и избежать ошибок, совершенных при развитии других дестинаций;

3) природные и культурные достопримечательности.

В основном природные ресурсы находятся в первозданном состоянии и имеют потенциал для профессионального структурирования и развития с целью коммерческого использования в форме туристических видов отдыха и услуг;

4) осведомленность регионов относительно потенциала развития туризма.

Регионы осознают важность развития туризма, они также понимают необходимость системного подхода к планированию современной туристической индустрии. Необходима координация работы малых и средних предприятий в сфере туризма в регионах. От этого будет зависеть целенаправленное развитие туризма и его экономическая эффективность.

Стратегически слабыми сторонами для всех четырех регионов являются:

1) средняя покупательная способность на местном/региональном уровне.

ВРП на душу населения в четырех регионах, а также на национальном уровне, остаются достаточно низкими, т.е. покупательная способность в сфере туризма ограничена. Учитывая, что на первом этапе развития туризма акцент будет сделан на местный/российский рынок, это является сильным сдерживающим фактором и ограничивает выбор моделей рыночного позиционирования и содержание туристического предложения;

2) ограниченные возможности государственного и частного секторов в плане принятия на себя ответственности и риска за развитие туризма.

Неблагоприятная экономическая ситуация не позволяет в настоящее время региональным властям и крупным компаниям финансово поддерживать крупные и затратные туристические проекты. В силу традиционной ориентации регионов на другие отрасли экономики нет также и достаточного количества малых и средних предприятий, которые могли бы играть существенную роль в будущем развитии туризма;

3) историческая несущественность туризма для регионов.

Это является основной причиной низкого уровня осознания важности туризма населением и недостатка знаний и навыков, а также неприспособленности системы региональных и местных институтов для развития туризма. Однако данную стратегическую слабость можно в долгосрочной перспективе преодолеть системным подходом к образованию, а также формированием органа управления развитием дестинации, который будет координировать интересы государственных и частных стейкхолдеров. Необходимо определить приоритеты бюджетных инвестиций в развитие туризма и учитывать их в территориальном планировании;

4) относительная ограниченность ключевых конкретных достопримечательностей для коммерциализации.

При проведении опросов в рамках подготовки Проекта все группы стейкхолдеров указали туризм в качестве одного из перспективных секторов экономики, который необходимо развивать. Однако оценка объектов и достопримечательностей показала, что ни один из них, сам по себе, не обладает значительной привлекательностью, необходимой для коммерциализации на международном уровне. Принимая во внимание потенциал местного и международного рынка для регионов, трудно ожидать существенного роста доходов от туризма без существенной доли международного рынка. В силу этого необходимо туристически интегрировать и продвигать на международном рынке более широ-

кую зону (все четыре региона вместе), что соответствует интересам стейкхолдеров, местного населения, государственного сектора, а также инвесторов. Таким образом, возможно получить синергетический эффект и максимизировать экономию на масштабе. После того, как некоторые достопримечательности будут объединены общими продуктами, будет осуществлена их первичная коммерциализация, другие территории в регионе получат возможность также предложить что-то свое, представляющее интерес для туристического рынка.

На основе SWOT-анализа, совместно с участниками Проекта на местах, занимающимися вопросами развития культурно-познавательного туризма и связанных с ним секторов экономики, была разработана концепция успешного стратегического позиционирования с особым акцентом на тех основных факторах и ресурсах, на основе которых может быть создана территориальная/тематическая ниша для развития культурно-познавательного туризма в участвующих областях на длительную перспективу.

Оптимальная реализация данного проекта требует интегрированного подхода к развитию, что означает, что регионы должны работать над развитием всей цепочки добавленной стоимости в туризме, чтобы адекватно продавать культурные туристические достопримечательности на рынке туризма. Данное развитие начинается с интегрированного и скоординированного процесса планирования, который обеспечивает более широкий подход и включает культурно-познавательный туризм в общую систему развития различных видов туризма, туристических продуктов и связанных с туризмом проектов.

На основе анализа состояния рынка культурно-познавательного туризма в четырех областях можно сделать вывод о невозможности получения существенного эффекта только за счет реализации инвестиционных проектов в сфере сохранения культурного наследия. Реставрация и использование в туризме культурных ресурсов во всех четырех регионах является лишь первым шагом на пути оживления и построения более сильной туристической индустрии в них.

Необходимо целенаправленно заниматься формированием и продвижением новой туристической дестинации, включая создание туристической организации, разработку и продвижение новых брендов и суб-брендов, туристических маршрутов и продуктов, разработку туристических мастер-планов на макро- и на микроуровнях, а также механизмов их реализации и мониторинга.

Успешность реализации Проекта зависит также от определенности прав собственности, принадлежности отобранных объектов культурно-исторического наследия и народного творчества, а также от определенности и спецификации

прав на пользование/распоряжение объектом. В российских условиях эти вопросы имеют огромное значение, так как находящиеся в государственной собственности земля и объекты недвижимого имущества, как правило, не разграничены, а попытки регистрации границ участков и прав на объекты недвижимости вызывают многочисленные, порой неразрешимые, проблемы.

Так, владельцы и пользователи большинства объектов «Длинного списка» до сих пор не имеют оформленных прав на земельные участки, которые они занимают, либо находятся в имущественных спорах с другими субъектами; иногда затруднено определение охранного статуса (федеральный/региональный) и т.д.

Для подготовки подпроектов необходимо также дать оценку существующей институциональной структуры для каждого из отобранных объектов культурного наследия (управленческой, финансовой и т.д.), в том числе определить особенности межбюджетных отношений, а также дать оценку существующих планов и стратегий развития для каждого конкретного объекта и, в более общем плане, оценку планов социально-экономического развития, разработанных на региональном и муниципальном уровнях.

Большинство используемых в настоящее время объектов финансируется из федерального/регионального бюджета. Собственные доходы объекта от профильной и непрофильной деятельности поступают в федеральный/региональный бюджет, и далее часть этих доходов возвращается обратно в бюджет объекта. Исключение составляют несколько объектов Ленинградской области, которые управляются «Музейным агентством», являясь его филиалами. В таком случае имущество объекта учитывается на балансе Агентства и является частью баланса Агентства. Руководители филиала назначаются агентством и осуществляют свои полномочия на основе доверенности, выданной главой агентства. Право оперативного управления Путевым дворцом в Твери и связанными постройками зарегистрировано на Федеральное государственное учреждение культуры «Агентство по управлению и использованию памятников истории и культуры». Остальные объекты в регионах подчиняются региональным Комитетам по культуре. И в том, и в другом способе управления объект имеет мало стимулов для наращивания собственных доходов, часто сумма «премии» из бюджета оговаривается неформально, а значит, не имеет гарантий.

Финансирование из федерального бюджета, как правило, носит «капельный» характер, т.е. финансирование распределяется на множество объектов и на несколько лет, в результате чего удается осуществлять лишь некачественный, мелкий ремонт. В случае получения дополнительных существенных сумм из

бюджета, например, к юбилею города, результаты такого ремонта уничтожаются и переделываются заново, более качественно.

Проблема вовлечения объектов культурного наследия в развитие туризма и постиндустриальное развитие территорий является важной и актуальной для России, хотя в большинстве стран Европы и в ряде других стран имеется обширная успешная практика решения этой задачи и наработан методический и нормативно-правовой инструментарий. Отработка необходимых процедур и учет лучшей практики при реализации пилотных подпроектов позволят в дальнейшем распространить полученный опыт в других регионах России.