

Т.В. Абанкина

Центр государственного сектора экономики НИУ ВШЭ, Москва

Модели государственной поддержки культуры: теоретические основания и финансовые инструменты

В статье проведен сравнительный анализ трех основных подходов, лежащих в основе комплекса инструментов поддержки культуры в разных странах. Культура как опекаемое благо, которому соответствует патерналистская модель поддержки культуры. Суть патерналистской модели – компенсация объективно складывающегося дефицита доходов учреждений культуры за счет бюджетных ассигнований. Культура как фактор формирования человеческого капитала, которому соответствует инвестиционная модель поддержки культуры. Суть инвестиционной модели состоит в увеличении государственных инвестиций в гуманитарную сферу для обеспечения перехода к инновационной экономике, основанной на знаниях, и устойчивому социально-экономическому развитию. Культура как ядро креативной экономики, которому соответствует стимулирующая модель поддержки культуры. Суть стимулирующей модели состоит в создании условий для развития творческих индустрий и притока креативного класса, обеспечивающего международную конкурентоспособность стран и городов в глобальной экономике. Для каждого из трех подходов анализируется система мер финансовой поддержки на основе российского и зарубежного опыта.

Ключевые слова: *финансирование культуры, опекаемые блага, человеческий капитал, креативная экономика.*

Классификация JEL: Z11.

В каждой стране формируется своя модель государственного финансирования сферы культуры и искусства. Вместе с тем все страны ведут постоянный поиск цельной концепции, которая давала бы ответы на вопросы о сочетании различных инструментов финансового обеспечения сферы культуры, их эффективности и устойчивости. При всем многообразии ее отраслей и различий их экономического положения сфера культуры и искусства рассматривается как единый важный сектор национальной экономики и общества, развитие которого требует от государства комплексных мер поддержки. В данной статье сделана попытка проанализировать и обобщить теоретические концепции, на основании которых формируются модели государственной поддержки и финансового обеспечения сферы культуры.

Основной концепцией, лежащей в основе государственной поддержки культуры, несомненно, является *теория мериторных благ* (Musgrave, 1996) и ее дальнейшее развитие. Некоторые эксперты относят культуру к «смешанным благам», но все же ключевое значение имеет их мериторный характер, т.е. их социальная значимость и общественный интерес к стимулированию их потребления. А.Я. Рубинштейн продолжил традицию общественных финансов Р. Масгрейва и разработал теорию «опекаемых благ», т.е. таких товаров и услуг, которые находятся под опекой государства (Рубинштейн, 2009а, 2009б). В

рамках этой теории одним из ключевых тезисов обоснования государственной поддержки культуры становится необходимость компенсировать так называемую «болезнь цен», суть которой сводится к тому, что издержки производства в исполнительских искусствах растут быстрее доходов (Baumol, Bowen, 1966). Этот феномен был проверен и подтвержден на базе эмпирического исследования всей совокупности российских театров, концертных организаций и музеев за период с 1990 по 2010 г. (Рубинштейн, 2012).

Таким образом, первую модель государственной поддержки культуры можно условно назвать патерналистской. Суть патерналистской модели – компенсировать за счет бюджетных субсидий дефицит доходов, возникающий у организаций культуры по объективным причинам, в том числе из-за «провалов рынка». В рамках этой модели финансирование культуры осуществляется через бюджетные ассигнования, которые в большинстве развитых европейских стран остаются одной из главных форм поддержки культуры и искусства. Однако затраты на эти нужды в общих расходах государственных бюджетов составляют сравнительно небольшую часть – от 0,2 до 2,5%. В России доля расходов на культуру в консолидированном бюджете составляла последнее десятилетие около 2,0–2,5%, причем в последние годы она скорее немного сокращалась, чем росла (Абанкина и др., 2014).

Поддержка культуры и искусства из государственного бюджета осуществляется по нескольким каналам:

- в форме прямого финансирования;
- при помощи общих и целевых трансфертов субнациональным бюджетам;
- на основе совместного участия органов власти разного уровня в финансировании культуры и искусства.

Наряду с прямыми бюджетными ассигнованиями патерналистская модель предполагает и косвенные меры государственной поддержки через налоговые преференции. Это объясняется особой общественной значимостью творческого труда и создаваемого им продукта. Система налоговых льгот обычно распространяется как на производителей товаров и услуг культурного назначения, так и на финансовых доноров культуры.

Новый взгляд на модели поддержки культуры связан с распространением *теории человеческого капитала*, которая разрабатывается фактически параллельно с теорией общественных благ. Ключевое отличие нового взгляда от подхода, основанного на теории мериторных благ, состоит в том, что теория человеческого капитала постепенно, но кардинально изменила отношение к государственной поддержке образования, здравоохранения, культуры и экологии: они рассматриваются не только и не столько как социально значимые потребности, нуждающиеся в «опеке» в форме государственного финансирования, сколько как области инвестиций, способные приносить отдачу.

Первоначально под человеческим капиталом понималась лишь совокупность инвестиций в человека, повышающая его способность к труду, – образование и профессиональные навыки. В дальнейшем понятие человеческого капитала существенно расширилось. Последние расчеты, сделанные экспертами Всемирного банка, включают в него потребительские расходы – затраты семей на питание, одежду, жилище, образование, здравоохранение, культуру, а также расходы государства на эти цели. Теоретические и прикладные исследования стоимости человеческого капитала, его вклада в социально-экономическое развитие стран и городов, оценки отдачи от инвестиций в человеческий капитал постепенно позволили включать эти понятия в политическую повестку и стратегические документы в разных странах, включая и Россию. Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации

до 2020 г.1 культуре отводится «ведущая роль в формировании человеческого капитала, создающего экономику знаний». Причина исключительной роли культуры при переходе от сырьевой к инновационной экономике заключена в повышении профессиональных требований к кадрам, «включая уровень интеллектуального и культурного развития, возможного только в культурной среде, позволяющей осознать цели и нравственные ориентиры развития общества».

Таким образом, вторую модель государственной поддержки культуры, вытекающую из теории человеческого капитала, можно условно назвать инвестиционной. Суть инвестиционной модели государственной поддержки культуры состоит в увеличении государственных инвестиций в гуманитарную сферу для обеспечения перехода к инновационной экономике, основанной на знаниях, и устойчивому социально-экономическому развитию.

Финансовое обеспечение сферы культуры в соответствии с инвестиционной моделью выходит за рамки бюджетных ассигнований, предусмотренных для культуры и искусства, они начинают финансироваться за счет более широких социально-экономических программ: программы регионального развития, увеличения занятости, помощи малому бизнесу, реконструкции городской хозяйственной инфраструктуры, профессионального обучения и переподготовки кадров. Возрастает значение совместного финансирования организаций культуры и инвестиционных проектов из бюджетных и внебюджетных источников.

Финансирование сферы культуры на основе партнерского участия государства и корпоративных спонсоров становится в Европе все более заметной формой поддержки, что способствует значительному притоку средств из частного сектора. В рамках инвестиционной модели государственной поддержки функции финансирования культуры распределяются между разными органами власти и ведомствами. Например, министерство обороны финансирует военные оркестры, министерство юстиции – культурную деятельность в местах заключения, министерство образования – преподавание различных дисциплин, относящихся к сфере культуры, в общеобразовательных школах. В целях повышения эффективности бюджетного финансирования создаются межведомственные инвестиционные программы в сфере культуры.

Во многих странах наряду с бюджетным финансированием получило распространение

¹ Эта концепция утверждена распоряжением правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

ние государственное финансирование из внебюджетных фондов, формирование которых оправдывалось «особыми потребностями» отраслей культуры в финансовых средствах и «национальными интересами» по развитию человеческого капитала. Ресурсы фондов формировались за счет поступлений из центрального бюджета, а также налогов на радио- и телевизионные компании, кинопрокат и других специальных налогов. Были существенно расширены налоговые и другие стимулы для частных доноров. Такая мера позволила привлечь значительные инвестиции на ремонт и модернизацию театров и художественных галерей. Для аккумуляции инвестиционных ресурсов наряду с обычными налогами для сферы культуры используются также специфические формы обложения, обусловленные особенностями формирования доходов в этой сфере. В ряде стран Северной Европы и во Франции применяется такой специфический налог, как отчисление 1% стоимости строительства государственных учреждений на приобретение произведений изобразительного искусства.

Во многих странах при распределении финансовых ресурсов, направляемых на развитие человеческого капитала, широко используются посреднические негосударственные организации. Стал доминировать принцип «вытянутой руки», обеспечивающий минимальное участие чиновников в оценке достоинств художественных произведений, творчества организаций и деятелей культуры. Это один из самых демократичных методов, обеспечивающий высокую эффективность государственного инвестирования в сферу культуры на конкурсной основе.

Новый подход к финансированию культуры связан с переходом к постиндустриальному типу социально-экономического развития. Некоторые из европейских стран, прежде всего Голландия и Великобритания, выбирают курс на деиндустриализацию как ведущую стратегию развития своих городов. Начиная с 1970-х годов поддержка культуры становится стратегическим приоритетом политики этих стран. Разработанные тогда проекты легли в основу программ поддержки креативного сектора экономики – творческих индустрий, которые способствуют увеличению инвестиционной привлекательности территорий, росту квалификации работников, мотивации инноваций и творчества, повышению конкурентоспособности городов и стран. Развитие творческих индустрий стало программой социальной адаптации, позволившей многим странам перейти к «новой занятости» в постиндустриальной экономике.

С этого времени началась эра «креативной экономики», теорию которой стали развивать в своих уже классических работах Ричард Флорида, Чарльз Лэндри, Джон Хокинс и многие другие исследователи и эксперты (Флорида, 2005; Лэндри, 2005; Хокинс, 2011). В результате они сумели сформировать объемное представление о креативном кластере в современном мире – планете со своим креативным этносом, новой экономикой и развивающимися городами. В контексте современных тенденций к культуре начинают относиться как к ресурсу новой экономики и действующему агенту развития, источнику нового мышления. Широко обсуждается и обосновывается тезис, что именно культура аккумулирует позитивные эффекты в разных сферах, позволяет превратить слабые стороны в сильные, что переход к позиции сотрудничества и кооперации организаций культуры с другими субъектами позволяет улучшать городскую среду, развивать туризм, привлекать инвестиции, тем самым инициировать создание новых рабочих мест, решение социально-экономических проблем и конфликтных ситуаций в современном мире.

Таким образом, третью модель государственной поддержки культуры, вытекающую из креативной экономики, можно условно назвать стимулирующей. Суть стимулирующей модели государственной поддержки культуры состоит в создании условий, стимулирующих развитие творческих индустрий и приток креативного класса за счет высокой миграционной привлекательности страны для обеспечения ее международной конкурентоспособности и опережающего социально-экономического развития в глобальной экономике.

Фактически меры финансовой поддержки культуры в креативной экономике сосредоточиваются на трех основных направлениях:

- создание благоприятной среды для творческого бизнеса;
- налоговые льготы и преференции для творческой личности и творческой организации;
- обеспечение защиты интеллектуальной собственности и результатов творческого труда.

Основной формой поддержки становится программное и проектное финансирование. В международной практике творческие индустрии давно стали устойчивым приоритетом культурной и социально-экономической политики, они вошли в повестку развития многих городов Европы, Азии и Америки. Города, выходящие за границы стран, становятся гло-

бальными, мировыми городами, они имеют свое место и лицо на карте мира. Проекты деиндустриализации и поддержки творческих кластеров были осуществлены в США, Канаде, Германии, Франции, Австрии, Испании, а также в Великобритании («Творческий Лондон» – стратегия, которая была принята одной из первых). Масштабные программы поддержки творческих индустрий реализуют Китай и страны Юго-Восточной Азии. Творческие кластеры в России появились сравнительно недавно. Только сейчас нарабатывается практика устойчивых механизмов поддержки творческих индустрий в регионах и городах России.

Стимулирующая модель поддержки культуры и искусства в европейских странах реализуется путем принятия государственных мер, направленных на улучшение материального положения артистов, художников и других творческих работников. Они обычно пользуются дополнительными льготами на вычет из налоговой базы расходов на профессиональную деятельность.

С развитием коммерческой деятельности организаций культуры все более заметную роль в их финансировании стал играть банковский кредит. Государство содействует организациям культуры в получении банковских ссуд, предоставляя гарантии по кредитам. Главное, что венчурные компании стали активно работать с культурными проектами и творческим предпринимательством. Стимулирующая модель поддержки культуры стала широко использовать гранты, содержащие условия встречного финансирования. Задачей подобных грантов является не только улучшение финансового положения организаций культуры, но и содействие их адаптации к рыночной среде.

Обеспечение защиты интеллектуальной собственности является одним из ключевых направлений поддержки творческих индустрий. Из-за неконтролируемого массового воспроизведения и тиражирования продуктов художественного творчества возникла проблема компенсации потерь в доходах авторов, исполнителей и производителей. Проблема в значительной мере была решена путем расширения авторских и смежных прав и введения специальных налогов на копирование, технические и другие копируемые средства, сбор от которых в той или иной форме стал использоваться на возмещение названных потерь.

Подводя итоги, можно констатировать, что выделенные модели государственной поддержки культуры – патерналистская, инвести-

ционная и стимулирующая – не альтернативны, они дополняют друг друга, а не исключают. В этом и заключается феномен культуры – она представляет собой синкретичный, сложно устроенный гуманитарный сектор современной экономики; только объединением финансовых инструментов, нацеленных на разные результаты, можно «стянуть» из разных источников необходимые ресурсы для полноценного развития сферы культуры.

ЛИТЕРАТУРА

- Абанкина Т.В., Купштанина Е.В., Романова В.В., Рудник Б.Л.** (2014). Государственная поддержка культуры. М.: Высшая школа экономики.
- Лэндри Ч.** (2005). Креативный город. М.: Классика – XXI.
- Рубинштейн А.Я.** (2009а). К теории рынков «опекаемых благ». Статья 1. Опекаемые блага и их место в экономической теории // *Общественные науки и современность*. № 1. С. 139–153.
- Рубинштейн А.Я.** (2009б). К теории рынков «опекаемых благ». Статья 2. Социодинамическое описание рынков опекаемых благ // *Общественные науки и современность*. № 2. С. 138–150.
- Рубинштейн А.Я.** (2012). Опекаемые блага в сфере культуры: признаки и последствия «болезни цен». М.: Институт экономики РАН.
- Флорида Р.** (2005). Креативный класс: люди, которые меняют будущее. М.: Классика – XXI.
- Хокинс Дж.** (2011). Креативная экономика. М.: Классика – XXI.
- Baumol W.J., Bowen W.G.** (1966). *Performing Arts: The Economic Dilemma*. N.Y.: The Twentieth Century Fund.
- Musgrave R.A.** (1996). *Public Finance and Finanzwissenschaft Traditions Compared* // *Finanzarchiv*. Vol 53. P. 145–193.

REFERENCES (with English translation or transliteration)

- Abankina T., Kushtanina E., Romanova V., Rudnik B.** (2014). *State Support for Culture*. M.: Higher School of Economics.
- Baumol W.J., Bowen W.G.** (1966). *Performing Arts: The Economic Dilemma*. N.Y.: The Twentieth Century Fund.
- Florida R.** (2005). *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. M.: Klassika – XXI.
- Howkins J.** (2011). *Creative Economy: How*

People Make Money from Ideas. M.: Klassika – XXI.

Landry C. (2005). The Creative City: A toolkit for urban innovators. M: Klassika – XXI.

Musgrave R.A. (1996). Public Finance and Finanzwissenschaft Traditions Compared. *Finanzarchiv* 53, 145–193.

Rubinstein A. (2009a). On the Theory of «Patronized Goods». Article 1. Patronized Goods and Their Place in the Economic Theory. *Obshchestvennye nauki i sovremennost* 1, 139–153.

Rubinstein A. (2009b). On the Theory of «Patronized Goods». Article 2. The Sociodynamic Description of the Markets of «Patronized Goods». *Obshchestvennye nauki i sovremennost* 2, 138–150.

Rubinstein A. (2012). Patronized Goods in Cultural Sector: Signs and Consequences of the «Cost Disease». M.: Institute of Economics of Russian Academy of Sciences.

Поступила в редакцию 14 ноября 2014 года

T.V. Abankina

Center of Public Resource Management, National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russia

Models of State Support for Culture: Theoretical Grounds and Financial Instruments

The article presents a comparative analysis of three main approaches underlying the complex of instruments used in different countries to support arts and culture.

The approach viewing culture as a patronized good corresponds to paternalistic model of the support for culture, the model implies making compensation of the objectively defined revenue deficit in the cultural institutions with the aid of budgetary allocations. Viewing culture as a factor of human capital development entails investment model to support cultural sector. The investment model means increasing government investment in the humanitarian field to ensure the transition to the innovation and knowledge-based economy and to sustainable social and economic growth. The third model views culture as the core of creative economy and corresponds to the stimulating support model. The stimulating model implies creating conditions for the creative industries development and creative class attraction, providing international competitiveness of the nations and cities in the global economy. The system of the support measures is analyzed for each of these approaches, using Russian and international practice.

Keywords: *funding for culture, patronized goods, human capital, creative economy.*

JEL Classification: Z11.