

Модели государственной поддержки культуры: теоретические основания и финансовые инструменты

Т.В.Абанкина,

директор Центра государственного сектора экономики,
профессор Института образования НИУ ВШЭ.

В каждой стране формируется своя модель государственного финансирования сферы культуры и искусства. Вместе с тем, всем странам присущ постоянный поиск цельной концепции, дающей 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* и ее дальнейшее развитие. Многие эксперты справедливо относят культуру к «смешанным благам», но ключевое значение имеет их мериторный характер, т.е. их социальная значимость и общественная заинтересованность в стимулировании их потребления. А.Я.Рубинштейн продолжил традицию общественных финансов Р.Масгрейва и разработал теорию рынков «опекаемых благ», т.е. тех, которые находятся под опекой государства.¹ В рамках разработанной его научным коллективом теории «экономической социодинамики» одним из ключевых тезисов обоснования государственной поддержки культуры становится необходимость компенсировать так называемую «болезнь цен» в культуре – феномен, изученный в трудах В.Баумоля и В.Боуэна, суть которого сводится к тому, что издержки производства в исполнительских искусствах всегда растут быстрее доходов.² Этот феномен был проверен и подтвержден на базе эмпирического исследования всей совокупности российских театров, концертных организаций и музеев за период с 1990 по 2010 годы.³

Таким образом, первую модель государственной поддержки культуры, вытекающую из теории мериторных благ, можно условно назвать «*субсидиарной*». Суть *субсидиарной модели государственной поддержки культуры* – компенсировать за счет бюджетной субсидии дефицит доходов, возникающий у организаций культуры по объективным причинам, в том числе из-за «провалов рынка».

Финансирование культуры в рамках субсидиарной модели государственной поддержки культуры осуществляется через *бюджетные ассигнования*. В большинстве развитых европейских стран бюджетное финансирование остается 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

¹ Рубинштейн А.Я. К теории рынков «опекаемых благ». — М.: Институт экономики РАН, 2008.

² Баумол У. Дж. Анатомия дефицита // Отечественные записки, №4 (25) - 2005.

³ Рубинштейн А.Я. Опекаемые блага в сфере культуры: признаки и последствия «болезни цен». - М.: Институт экономики РАН, 2012.

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.⁴

Субсидиарная 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 субсидиарная поддержка сферы культуры и искусства осуществляется косвенными мерами 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 *инвестиции, 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 расчёты, сделанные экспертами Всемирного банка, включают в него потребительские расходы — затраты семей на питание, одежду, жилища, 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 года⁵, 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

⁴ Абанкина Т.В., Куштанова Е.В., Романова В.В., Рудник Б.Л. Государственная поддержка культуры в России. — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014.

⁵ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

«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 устойчивого социально-экономического развития.

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 по финансированию культуры рассредоточиваются 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 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 для своих городов. Начиная с 70-х годов прошлого века, поддержка культуры становится стратегическим приоритетом политики этих стран. Разработанные тогда проекты легли в основу программ поддержки креативного сектора экономики – творческих индустрий, которые способствует 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 - Джон Хокинс, Ричард Флорида, Чарльза Лэндри и многие другие исследователи и эксперты.⁶ 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 сосредотачиваются на трех основных направлениях:

- создании благоприятной среды для творческого бизнеса;
- налоговых льготах и преференциях для творческой личности и творческой организации;
- обеспечении 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, вошли в повестку развития многих городов Европы, Азии и Америки. Города, выходящие за

⁶ Хокинс Дж. «Креативная экономика». – М.: Издательский дом «Классика – XXI», 2011. Хокинс Дж. «Креативная экономика». – М.: Издательский дом «Классика – XXI», 2011.; Флорида Р. Креативный класс: люди, которые меняют будущее. - М.: Издательский дом «Классика – XXI», 2005.; Лэндри Ч. Креативный город. - М.: Издательский дом «Классика – XXI», 2005.

границы стран, становятся глобальными или мировыми городами, они имеют свое место и лицо на карте мира. Проекты по деиндустриализации и поддержке творческих кластеров были осуществлены в США, Канаде, Германии, Франции, Австрии, Испании, а также в Англии - «Творческий Лондон», стратегия, которая была принята одной из первых. Масштабные программы поддержки творческих индустрий реализуют страны Юго-Восточной Азии, в первую очередь, Китай. 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 по улучшению материального положения артистов, художников и других творческих работников. Они обычно пользуются дополнительными льготами по вычету 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 копировальные 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 – *субсидиарная, инвестиционная и стимулирующая* - не альтернативны, они дополняют друг друга, а не исключают. В этом и заключается феномен культуры – она представляет собой синкретичный, сложноустроенный гуманитарный сектор современной экономики. Только объединением финансовых инструментов, нацеленных на разные результаты, можно «стянуть» из разных источников необходимые ресурсы для полноценного развития сферы культуры.