

Чотонов М.М.

МАДАНИЯТ ЧӨЙРӨСҮН КАРЖЫЛООНУН ДҮЙНӨЛҮК ТАЖРЫЙБАСЫ

Чотонов М.М.

МИРОВОЙ ОПЫТ ФИНАНСИРОВАНИЯ СФЕРЫ КУЛЬТУРЫ

M.M. Chotonov

WORLD EXPERIENCE OF FINANCING OF SPHERE OF CULTURE

УДК: 33. 339.7

Бул макалада чет өлкөлөрдө маданиятты каржылоо булактарын жана механизмдерин талдоосуна багытталган. Элге билим берүү жана интеллектуалдык дараметин жакшыртуу боюнча камсыз кылуу, маданият жана новатордук экономиканы түзүү көркөм колдоонун маанилүүлүгүн жана актуалдуулугун негиздейт. Маданиятка тиешелүү мамлекеттик чыгымдарды кыскартуу жана маданий долбоорлорду ишке ашыруу жана мекемелер үчүн каржылык ресурстарды түзүү боюнча кошуумча белгилеринин пайда үчүн шарттарды түзүү үчүн жаңы чакырыктар бийликтерин жаратат. Макалада талдоо жана өлкөнүн маданият каржылоонун негизги багыттарын аныктоого багытталган. Иштеринин негизги жыйынтыктары өнүккөн өлкөлөрдө колдонулган изилдөө жаатында каржылык куралдарынын Кыргызстанда бир катар колдонуу боюнча сунуштар бар. Биринчи кезекте мындай каражаттар арасында маданият каржылоо каналдарын кеңейтүү жана мамлекеттик эмес каражаттарды андан ары өнүктүрүү үчүн, аны алып келип берип, маданий иш-чараларга катышуу үчүн салыктык стимулдарды киргизүүсү керек.

Негизги сөздөр: каржылоо, маданият, мамлекеттик чыгымдар демөөрчүлүк, дүйнөлүк тажрыйба.

Статья посвящена анализу источников и механизмов финансирования культуры в зарубежных странах. Обосновывается значимость и актуальность поддержки культуры и искусства для создания инновационной экономики, предусматривающей совершенствование образовательного и интеллектуального потенциала людей. Сокращение государственных расходов на культуру ставит перед правительствами новые задачи по созданию условий появления дополнительных возможностей формирования финансовых ресурсов культурных проектов и учреждений. Цель статьи проанализировать и выявить основные тенденции в области финансирования культуры в европейских странах. Основными итогами работы являются предложения по применению в Кыргызстане ряда финансовых инструментов в исследуемой области, используемых в экономически развитых странах. К подобным инструментам в первую очередь следует отнести налоговое стимулирование участников культурной деятельности, позволяющее расширить каналы финансирования культуры и привлечь для ее дальнейшего развития негосударственные средства. Полученные результаты могут быть использованы государственными органами законодательной и исполнительной власти в сфере культуры.

Ключевые слова: финансирование, культура, государственные расходы, спонсорство, мировой опыт.

The article analyzes the sources and mechanisms of financing of culture in foreign countries in the context of the financial crisis. The author substantiates the importance and relevance of supporting culture and art in order to create an

innovative economy, which is needed to improve educational and intellectual potential. Reducing government spending on culture poses new challenges for creating conditions and additional possibilities of funding cultural projects and institutions. The purpose of the paper is to analyze and identify the main trends in the financing of culture in European countries. The author suggests using in Kyrgyz Republic of a number of financial instruments in the developed countries. These tools should include tax incentives for people who work in cultural areas, broadening financing channels of culture and attracting nonstate funds for its further development. The results can be used by government agencies of legislative and executive power in the sphere of culture.

Key words: financing, culture, government spending, sponsorship, global experience.

В большинстве развитых европейских стран бюджетное финансирование остается одной из главных форм поддержки сферы культуры и искусства. Однако затраты на эти нужды в общих расходах бюджетов стран составляют сравнительно небольшую часть - от 0,2% до 2,5%. Модель государственного финансирования культуры складывается в каждой стране на основе выбора методов, форм и механизмов финансовой политики. На ее формирование сильное влияние оказывают такие факторы, как традиционные национальные культурные предпочтения, а также развитие благотворительности, спонсорства и меценатства. Система финансирования культуры и искусства определяется степенью централизации государственного управления и характером межбюджетных отношений. В унитарных государствах, например в Швеции, основную роль продолжает играть центральный бюджет, тогда как в федеративной Германии его экономические функции в основном ограничиваются субсидированием эфирного вещания и зарубежных культурных мероприятий.

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;
- через независимые посреднические структуры;
- с использованием механизмов партнерства, на основе смешанного государственно-частного финансирования.

Прямое финансирование организаций культуры имеет место во всех странах, но самая большая доля приходится на него в бюджетах европейских унитарных государств. Осуществляется оно в форме полного финансирования текущих издержек и капиталовложений, специальных целевых трансфертов, а также в виде грантов.

От старейшего метода государственной поддержки культуры - полного прямого финансирования - в большинстве стран уже отказались. Этот способ субсидирования сохранен лишь для некоторых национальных музеев, архивов, библиотек или для поддержки национального эфирного вещания.

Специальные целевые трансферты обычно используются при реализации национальных программ развития культуры. Так, во Франции в первой половине 80-х годов в рамках программы перестройки и модернизации коммерческих отраслей культуры министерством культуры была создана специальная «бюджетная линия» для финансирования производства короткометражных фильмов, танцевального и циркового искусства, изобразительного искусства, промышленного дизайна, фотографии.

Самой распространенной формой прямой государственной поддержки являются гранты, которые выплачиваются как организациям, так и отдельным работникам культуры. Условия их предоставления существенно различаются от страны к стране. Многообразие грантов отличает шведскую систему финансирования культуры и искусства. Здесь организации культуры могут претендовать на договорной грант (его размер определяется заключаемым на год соглашением между государственными органами и организацией культуры), грант, выплачиваемый по результатам труда в соответствии с нормами субсидирования, пропорционально объему товаров и услуг, или же на так называемый базисный (формульный) грант. Последний должен покрыть определенную долю (обычно 55%) нормативных затрат на заработную плату, утвержденных для каждой категории организаций (театров, оркестров, региональных музеев и библиотек). Грант не имеет отношения к фактическим расходам организаций на оплату труда и к численности их штатов, определяемым ими самостоятельно. Он гарантирует лишь некий уровень занятости в отраслях культуры в данном регионе.

Особое значение в Швеции придается индивидуальным грантам, призванным обеспечивать «экономическую безопасность» духовного творчества. К ним относятся бессрочные почетные гранты выдающимся деятелям культуры; гранты в форме гарантированного дохода, присуждаемые выдающимся писателям; пятилетние гранты молодым писателям; гранты, дающие авторам право на получение дохода за пользование их произведениями в публичных библиотеках. Для шведской системы грантов характерны упрощенная процедура предоставления и пол-

ная свобода реципиентов (организаций или индивидуальных получателей) в их использовании.

Во многих странах правительство предоставляет гранты на условиях встречного финансирования. В Европе этот механизм сначала стали применять в Великобритании, а затем и в континентальных странах. Подобные гранты не только способствуют улучшению финансового положения организаций культуры, но и помогают им адаптироваться к рыночной среде, привлекая негосударственные финансовые источники и развивая коммерческую деятельность. Например, в Великобритании с 1988 года действует специальная программа, в соответствии с которой организации культуры могут получить грант в размере от 5 до 250 тыс. фунтов стерлингов при условии встречного финансирования проекта в соотношении 1:2.

Государственное финансирование культуры через систему субнациональных бюджетов во всех странах осуществляется путем перечисления региональным и местным бюджетам общих и целевых трансфертов. Общий трансферт отличается от целевого тем, что не связывает реципиента условиями расходования, фактически просто увеличивая его бюджетные доходы.

Целевые трансферты предоставляются для покрытия конкретных статей расходов, нередко на условиях встречного финансирования. В Норвегии с 1986 года муниципалитеты получают от правительства блоковый грант на финансирование сфер здравоохранения, образования и культуры. Датским муниципалитетам с 1983 года выделяют блоковый грант на финансирование библиотек. Средства распределяются между местными бюджетами пропорционально численности населения.

Государственная поддержка культуры на основе совместного финансирования из центральных и территориальных бюджетов осуществляется в рамках широких социально-экономических программ (регионального развития, увеличения занятости, помощи малому бизнесу, реконструкции городской хозяйственной инфраструктуры, профессионального обучения и переподготовки кадров), а также для субсидирования отдельных организаций культуры и инвестиционных проектов. Во Франции центр, регионы и территории ежегодно заключают трехсторонние контракты для совместного финансирования культуры. Один из наиболее распространенных и, по мнению специалистов, самых демократичных и эффективных методов государственного финансирования культуры – это распределение субсидий через посреднические негосударственные организации (благотворительные фонды, общественные институты культуры, ассоциации творческих работников). Особенно активно он применяется в Германии, Великобритании и Франции.

Финансирование сферы культуры на основе партнерского участия государства и корпоративных спонсоров становится в Европе все более заметной формой субсидирования, что способствует значительному притоку средств из частного сектора. В Великобритании, согласно введенному в 1984 году плану стимулирования корпоративного спонсорства, совместные проекты финансируются из центрального бюджета и спонсорских средств в соотношении 1:1 для первого проекта (при этом спонсорский взнос не должен быть менее 1 тыс. фунтов стерлингов) и 1:3 для последующих проектов при минимальном взносе в 3 тыс. фунтов стерлингов. При этом государственная дотация составляет не более 25 тыс. фунтов стерлингов на один проект. Аналогичная система встречного финансирования, введенная в 1987 году во Франции, предусматривает гораздо большую долю государственного участия. Соотношение бюджетного взноса и средств спонсора составляет 5:1, деньги выделяются при условии предварительного сбора определенного объема спонсорских средств. Приоритетными направлениями финансирования признаны сохранение культурного наследия (памятников архитектуры и др.), проведение музыкальных и театральных фестивалей и выставок современного изобразительного искусства, выпуск книг.

Лишь часть средств, направляемых на поддержку культуры и искусства, распределяется в европейских странах через бюджеты министерств культуры [1]. Бремя финансирования культуры несут и другие центральные ведомства: министерство обороны, например, финансирует военные оркестры, министерство юстиции - культурную деятельность в местах заключения, министерство образования - преподавание в общеобразовательных школах различных дисциплин, относящихся к сфере культуры. Для повышения эффективности бюджетного финансирования создаются межведомственные программы субсидирования культуры. Во Франции с середины 80-х годов министерство культуры стало заключать соглашения с министерствами сельского хозяйства, юстиции, обороны, труда и образования о совместных программах финансирования киноискусства, производства аудио и видеопродукции.

Во многих странах наряду с бюджетным получило распространение государственное финансирование из внебюджетных фондов, формирование которых оправдывается «особыми потребностями» отраслей культуры и «национальными интересами». Традиционным источником средств для таких фондов (например, в Финляндии, Норвегии и Ирландии) стали поступления от национальных лотерей, лото, спортивных тотализаторов. Выплаты из этих фондов идут на поддержку не только культуры, но и спорта. Одной из первых отраслей культуры, для финансирования которой стали создаваться специальные

фонды, было киноискусство. Ресурсы фондов формировались за счет поступлений из центрального бюджета, а также за счет специальных налогов на радио- и телевизионные компании, на кинопрокат и др. В 80-90е годы во многих странах были созданы фонды поддержки аудио- и видеопроизводителей.

Особенности формирования доходов в сфере культуры обуславливают специфику ее налогообложения. Одним из специфических налогов, применяемых повсеместно, является лицензионная плата за радио- и телевидение. Средства, поступающие от сбора этого налога, направляются, в первую очередь, на развитие самих организаций эфирного вещания. Но в некоторых странах в дополнение к обычной лицензионной плате введена надбавка. В Австрии она называется «культуршиллинг» и поступления от нее направляются на субсидирование дотационных отраслей культуры, покрывая 15% совокупных государственных расходов на искусство и 25% - на культуру.

Во Франции и в странах Северной Европы существует такой специфический налог, как отчисление 1% от стоимости строительства государственных учреждений на приобретение произведений изобразительного искусства. Вообще Франция наиболее активно использует специальные налоги - там взимается, например, налог с оборота на торговлю книгами (сбор поступает в распоряжение Национального центра литературы), налог на доходы новых телевизионных каналов, в том числе кабельного и спутникового телевидения (поступления идут на субсидирование производства кино-, аудио- и видеопродукции), налог на показ спектаклей (предназначен для дотирования театров) [2].

В последние десятилетия в результате интенсивного развития новых средств связи, широкого распространения различной копировальной и множительной электронной техники, а также бытовой аудио- и видеозаписывающей аппаратуры возникла необходимость компенсировать потери в доходах авторов, исполнителей и производителей из-за неконтролируемого массового воспроизведения и тиражирования продуктов художественного творчества. Эта проблема была, в основном, решена путем расширения авторских и смежных прав и введения специальных налогов на копирование и копировальную технику, сбор от которых в той или иной форме стал использоваться для возмещения названных потерь.

Первоначально налогом облагалось копирование книг и другой печатной продукции, взятой в общественных библиотеках, а поступления от него направлялись на развитие библиотечного дела. Особое распространение налог на копирование получил с началом массового производства аудио- и видеотехники. Тогда был установлен налог на продажи чистых аудио- и видеокассет, и первой среди

европейских стран в начале 80-х годов его ввела Австрия. Исключительное право на сбор и распределение дохода от этого налога получило общество (некоммерческая организация) «Austro-Mechana», членами которого являются федерации творческих работников, исполнителей и производителей, а также организации эфирного вещания. Налоговый доход распределяется между членами общества пропорционально установленным долям и расходуется ими самостоятельно на нужды организаций и выплату индивидуальных грантов.

В отличие от Австрии, в Финляндии правительство вправе вмешиваться в распределение средств, поступивших от сбора этого налога, устанавливая доли коллективного и индивидуального использования, а также размеры доходов, получаемых организациями - собственниками авторских и смежных прав; оно может централизовать часть доходов. В Норвегии и Швеции налог на чистые аудио- и видеокассеты рассматривается как один из источников пополнения центрального бюджета, но при этом для компенсации потерь в доходах собственников авторских прав от некоммерческого копирования художественных произведений предусмотрены бюджетные ассигнования (в Норвегии они поступают в специальный фонд). Различия в методах обложения, а также сбора и распределения поступлений от налога на копирование вызвано неоднозначностью его толкования. В одних странах поступления от него рассматриваются как индивидуальные доходы авторов, исполнителей и производителей, в других - как коллективный доход собственников авторских и смежных прав или даже как доходный источник центрального бюджета.

В странах Европы сфера культуры и искусства традиционно пользовалась значительными налоговыми преференциями. Это объясняется спецификой творческого труда и особой общественной значимостью создаваемого им продукта. Налоговые методы стимулирования культуры стали применяться еще шире, когда резкое увеличение дефицита бюджета в большинстве стран привело к определенной переориентации государственной политики от использования прямых инструментов регулирования экономики - к косвенным. Система налоговых льгот обычно распространяется как на производителей товаров и услуг культурного назначения, так и на финансовых «доноров» культуры. Налоговые льготы призваны стимулировать рост производства и обеспечивать разнообразие товаров и услуг, поддерживать стабильность цен в этой сфере и содействовать притоку в нее негосударственных финансовых ресурсов.

Введение налоговых льгот для творческих работников нацелено на улучшение материального положения артистов, художников, писателей и т. д. Наиболее радикально поступили в Ирландии, где

уже более 35 лет все творческие работники освобождены от подоходного обложения. Центральный бюджет ежегодно теряет на этом значительные суммы. Во Франции аналогичная льгота распространяется только на художников и скульпторов. В Финляндии не облагаются подоходным налогом государственные гранты, которые получают писатели и другие деятели культуры. Чтобы смягчить бремя налогов на работников творческих профессий, имеющих нерегулярные заработки, в большинстве стран разрешается при налогообложении распределять полученный авторский гонорар на несколько последующих лет (во Франции, например, - на пять лет, в Финляндии - на три года).

В Швеции из облагаемой налогом суммы дохода свободного художника или писателя вычитаются деньги, перечисленные им на банковский «авторский счет», приносящий проценты; подоходный налог взимается только при снятии средств со счета. В Италии с 1985 года введены новые правила налогообложения творческих работников, которые получили право выбирать способ обложения. Они могут декларировать свои доходы либо как поступления от предпринимательской деятельности, либо как трудовые доходы. Во втором случае дополнительно к постатейному вычету расходов применяется единая скидка с налогооблагаемой базы для художников и скульпторов в размере 21% дохода, а для творческих работников, производственные издержки которых меньше, - 16%. Кроме того, художники и скульпторы пользуются единой скидкой в размере 16% для компенсации их расходов на выплату НДС по приобретаемым ими товарам и услугам, для остальных творческих работников аналогичная скидка составляет 6% [3].

Самой распространенной налоговой льготой для организаций и предприятий культуры является освобождение от налогов товаров и услуг, производимых в этой сфере, или же снижение налога на добавленную стоимость и налогов на продажи. В 80-е годы в Ирландии был отменен НДС на книги, в Италии он был снижен до 2% (при этом периодические издания были полностью освобождены от налога), в Германии - до 7%, во Франции - до 5,5%, в Испании - до 6%. В Бельгии ставка НДС на предметы искусства снижена с 19% до 6% [4]. В Италии более низкий уровень НДС был установлен для ремонтно-строительных работ, направленных на сохранение культурного наследия.

Для частных доноров также действуют налоговые стимулы. Вклады благотворительных организаций в сферу культуры традиционно не облагаются налогом. В Великобритании эта льгота оговаривается обязательством ежегодно в течение ряда лет передавать реципиенту определенную сумму. В 1980 году правительство Великобритании сократило минимальный оговоренный период с семи до четырех

лет, а с 1986 года отменило ограничения на максимальный размер годового гранта (ранее составлявший 10 тыс. фунтов стерлингов) [5]. Такая мера позволила привлечь значительные средства на ремонт и модернизацию театров и художественных галерей.

Для стимулирования благотворительности в Великобритании действует так называемая система «пожертвований из зарплат», согласно которой предприниматель отчисляет на благотворительные цели жертвуемую работниками часть заработной платы, освобождаемую от налога.

В Бельгии, Франции, Великобритании для предотвращения распродаж частных коллекций после смерти владельцев предусмотрено снижение налога на наследство в том случае, если наследники передают коллекции общественным организациям. В Дании, Бельгии, Германии, Франции, Италии владельцы культурных и исторических ценностей могут вычитать из своего налогооблагаемого дохода часть расходов на обеспечение сохранности этих объектов, если они разрешают их экспонировать.

Предпринимательское спонсорство отличается от собственно благотворительной (меценатской) деятельности тем, что оно непосредственно связано с рыночной политикой корпораций и служит рекламным целям. Национальные налоговые законодательства обычно не предусматривают специальные льготы для спонсорства, но содержат достаточно широкие возможности для сокращения налогооблагаемого дохода компаний путем вычета расходов на рекламу и другие маркетинговые операции. Этим пользуются компании, включая в соответствующие статьи расходов спонсорские затраты. Тем самым государство фактически субсидирует спонсорство.

С развитием коммерческой деятельности организаций культуры все более заметную роль в их финансировании стал играть банковский кредит и кредитные льготы. Государство содействует им в получении банковских ссуд, предоставляя гарантии по кредитам. Киноиндустрия в Европе традиционно пользовалась государственными гарантиями по кредитам, предоставляемыми национальными фондами кино. В середине 80-х годов во Франции, Италии, Германии были созданы государственные структуры, дающие гарантии по кредитам различным коммерческим отраслям культуры. Во Франции эту задачу выполняет Институт финансирования кинематографии и индустрии культуры, образованный государственными и частными банками, в Великобритании - Национальный фонд развития, кредитующий производство фильмов.

С 2005-2010 гг. года новая бюджетная политика начинает распространяться и на финансирование культуры. Основной формой финансовой поддержки культуры и искусства в Нидерландах к примеру, стали не годичные, как прежде, а четырехлетние единовременные или блоковые субсидии учрежде-

ниям культуры. Они распределяются на конкурсной основе и предоставляются сразу на четыре года (а не траншами по годам).

Такая форма субсидирования дает учреждениям культуры больше свободы в проведении их художественной и коммерческой политики. Они могут сохранять любую операционную прибыль для дополнительной деятельности или для покрытия операционного дефицита, компенсировать дефицит отдельного года или сезона за счет других лет (сезонов) в течение всего четырехлетнего периода субсидии. Учреждения культуры получают возможность, например, в течение первых двух лет копить средства, чтобы на третий год начать развивать новое направление деятельности - если это направление было заявлено в проекте, под который получены средства. Таким образом, учреждения культуры вправе свободно распоряжаться всей суммой субсидии, но только в рамках проекта, на который она была отпущена.

Переход к бюджетированию, ориентированному на результат, - итеративный процесс, рассчитанный на достаточно длительный переходный период, в течение которого будут уточняться критерии экономической оценки результатов некоммерческих гуманитарных проектов. К концу этого периода основным объектом внешнего контроля станет результативность, т.е. социальная и экономическая эффективность расходов бюджета средств.

Итак, анализ европейского опыта финансирования культуры и искусства позволяет сделать ряд выводов.

В каждой стране формируется своя модель государственного финансирования культуры и искусства, адекватная национальной системе межбюджетных отношений и традиционным направлениям государственной поддержки этой сферы. В то же время всем странам присущ единый подход к культуре как к фактору не только духовного, но и экономического прогресса общества. При всем многообразии ее отраслей и различии их экономического положения сфера культуры и искусства рассматривается как единый важный сектор национальной экономики, развитие которого требует от государства комплексных мер поддержки. Формирование цельной концепции государственного регулирования культуры является необходимой предпосылкой обеспечения эффективной национальной политики в этой области.

В мире накоплен значительный арсенал инструментов финансовой поддержки отраслей культуры и искусства. Выбор видов, форм и методов зависит от характера избранной модели государственного финансирования, а также от приоритетов и задач текущей политики. Создание условий, благоприятных для творчества, предполагает определенную защищенность от прямого административного вмешательства

ства. Это достигается путем формирования обширной сети независимых посредников – профессиональных ассоциаций, фондов, общественных институтов, которые самостоятельно решают вопросы распределения средств, выделенных государством на развитие культуры.

Многоканальное государственное финансирование, межбюджетные и партнерские государственно-частные формы субсидирования лучше всего обеспечивают приток средств в сферу культуры, особенно в условиях хронического дефицита государственного бюджета. Успешность государственных мер поддержки культуры и искусства во многом зависит от эффективности использования потенциала частного спонсорства и меценатства.

К подобным инструментам в Кыргызской Республике в первую очередь следует отнести налоговое стимулирование участников культурной деятельности, позволяющее расширить каналы финансирования

культуры и привлечь для ее дальнейшего развития негосударственные средства. Полученные результаты таким же образом как и за рубежом могут быть использованы государственными органами законодательной и исполнительной власти в сфере культуры Кыргызской Республики.

Литература:

1. Иванова Н. Финансовые механизмы научно-технической политики: опыт стран Запада. - М., 2008.
2. Мороз В.Н. Налоговое стимулирование инновационной деятельности в зарубежных странах. - М., 2010.
3. Klamer A., Petrova L, Mignosa A. Financing the Arts and Culture in the European Union. - Brussels, 2006.
4. Inkei P. Results of 2011 Survey with Governments on Culture Budgets and the Financial Crisis and the Culture. Steering Committee for Culture. Strasbourg, 2011.
5. Мороз В.Н. Налоговое стимулирование инновационной деятельности в зарубежных странах. - М., 2010.

Рецензент: д.э.н., профессор Зулпукаров А.