

Российская академия наук
Институт экономики

В.Ю. Музыкачук
Е.А. Хаунина

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ НОВАЦИИ
В ФИНАНСИРОВАНИИ КУЛЬТУРЫ

Москва
Институт экономики
2016

Музычук В.Ю., Хаунина Е.А. Институциональные новации в финансировании культуры (научный доклад). – М.: Институт экономики РАН, 2016. – 66 с.

ISBN 978-5-9940-0547-7

Центральным сюжетом настоящего доклада являются институциональные новации в финансировании социально значимых отраслей, связанные с участием институтов гражданского общества в распределении бюджетных средств или определении приоритетных направлений их расходования применительно к поддержке социальных проектов и инициатив. Речь идет, во-первых, об институте бюджетных назначений – альтернативном механизме распределения государственных средств, когда непосредственно налогоплательщики в рамках заданных ограничений определяют направления финансовой поддержки социальных проектов и институций. В упрощенной форме – процентная благотворительность (*percentage philanthropy*) – институт гражданского общества, представляющий одну из ветвей эволюции «церковного налога», уже используется в ряде европейских стран. Во-вторых, рассматриваются близкие по содержанию институты в США, основанные на налоговом вычете (*tax credits*) и так называемых «отмеченных долларах» (*check-off dollars*). В-третьих, говорится о партисипативном бюджетировании как бюджетной новации, связанной с участием граждан в определении приоритетных направлений расходования небольшой части бюджетных средств.

Ключевые слова: финансирование социально-культурной сферы, институт бюджетных назначений, «процентная филантропия», налоговый вычет, «отмеченные доллары», партисипативное бюджетирование, культурная политика, общественные финансы.

Классификация JEL: E69, H50, H70, H72, Z11.

The central subject of this report are institutional innovations in financing of socially significant sectors associated with the participation of civil society institutions in budget allocations and the identification of priority directions of public expenditure in relation to the support of social projects and initiatives. This is, firstly, about the institute of budget allocations - an alternative mechanism for the distribution of public funds when taxpayers directly within specified limits determined the direction of financial support to the social projects and institutions. In a simplified form – “percentage philanthropy” – is the civil society institution, which is one of the branches of the «church tax» evolution and has already been used by a number of European countries. Secondly, in the report is considered similar institutions in the US, based on the tax credits and the so-called “check-off dollars”. Thirdly, this is participatory budgeting as a budgetary innovations related to the participation of citizens in the definition of priority areas of the small parts of public expenditure.

Keywords: financing of socio-cultural sphere, the institute of budget allocations, «percentage philanthropy», tax credits, “check-off dollars”, participatory budgeting, cultural policy, public finance.

Classification JEL: E69, H50, H70, H72, Z11.

© Институт экономики РАН, 2016
© Музычук В.Ю., 2016
© Хаунина Е.А., 2016
© Валериус В.Е., дизайн, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава I. Институт бюджетных назначений: опыт Западной и Восточной Европы.....	9
1.1. Церковные налоги как предтеча института бюджетных назначений.....	9
1.2. От церковного налога к институту бюджетных назначений.....	15
1.3. «Процентная филантропия».....	22
Глава II. Институциональные формы поддержки социально значимых инициатив в контексте налогового стимулирования: опыт США	29
2.1. Институт налоговых вычетов.....	29
2.2. Институт «отмеченных долларов»	36
Глава III. Партиципативное бюджетирование как институциональная новация в реализации социально значимых проектов	47
3.1. Партиципативное бюджетирование: история становления и основное содержание	47
3.2. Партиципативное бюджетирование в России: особенности и практика применения	50
Заключение.....	59
Литература	62

ВВЕДЕНИЕ

В настоящем докладе затрагивается тема встраивания институтов гражданского общества в процесс распределения ограниченной части бюджетных средств для поддержки социально значимых проектов и инициатив.

Итоги институциональных преобразований в бюджетной сфере России за прошедшие пятнадцать лет демонстрируют твердую установку финансово-экономических ведомств на снижение нагрузки на государственный бюджет за счет сокращения расходов на поддержку социально значимых отраслей. С одной стороны, «ошибочность социальной политики 90-х гг., в соответствии с которой за рыночные реформы надо расплачиваться человеческим капиталом, уже не вызывает сомнений» (Рубинштейн (2009. С. 16)). С другой стороны, реальная действительность свидетельствует о том, что «возрастание роли человеческого капитала как основного фактора экономического развития»¹ и необходимость «качественно иного подхода ко всем отраслям, связанным с развитием человеческого капитала»², по-прежнему уживаются с остаточным принципом финансового обеспечения тех социально значимых отраслей, которые ответственны за развитие данного капитала и улучшение качественных характеристик общественного устройства. После существенного падения объемов государственных расходов на социально значимые отрасли в середине 90-х гг. прошлого века наме-

-
1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.
 2. Стратегия—2020. Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Кн. 1 / Под науч. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьмина. М.: Изд. дом «Дело» РАНХ и ГС, 2013.

тившийся с 2000-х гг. рост финансирования указанных отраслей не соответствует задачам опережающего развития человеческого капитала. В свою очередь, практика показывает, что в условиях кризиса и неопределенности экономической конъюнктуры социальные расходы одними из первых подлежат секвестированию (*Музычук (2013), Рубинштейн, Музычук (2014)*).

Например, за период с 2000 по 2014 гг. расходы на культуру и кинематографию в % от ВВП варьировались в диапазоне от 0,39 в 2000 г. до 0,53 в 2014 г. До 2009 г. наблюдалась хотя и не всегда устойчивая, но в целом позитивная динамика роста расходов на культуру и кинематографию в ВВП России. Максимальное значение данного показателя было зафиксировано в 2009 г. на отметке 0,67% от ВВП. Однако финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. негативным образом отразился на финансовых обязательствах государства в отношении расходов на культуру и кинематографию, после чего данный показатель стал демонстрировать снижающуюся динамику. В 2011–2012 гг. расходы на культуру и кинематографию держались на отметке в 0,55% от ВВП, а в 2013–2014 гг. продемонстрировали очередное снижение – до 0,53% от ВВП. Следует отметить, что прошедший в 2014 г. Год культуры в Российской Федерации не стал исключением по части остаточного финансирования культуры и кинематографии, так как значение рассматриваемого показателя осталось на уровне предыдущего года.

В абсолютных значениях расходы консолидированного бюджета РФ на культуру и кинематографию в номинальном выражении выросли за рассматриваемый период почти в 14,4 раза: с 28,5 млрд руб. в 2000 г. до 410 млрд руб. в 2014 г. Однако с учетом инфляции этот рост в реальном выражении составил только 2,6 раза.

В расчете на душу населения расходы на культуру и кинематографию выросли за рассматриваемый период в 14,7 раза: со 194 руб. в 2000 г. до 2853,2 руб. в 2014 г., в реальном же выражении – только в 2,6 раза.

Причем в реальном выражении расходы на культуру и искусство в расчете на душу населения росли вплоть до 2008 г., после чего до 2012 г. значение данного показателя год от года только снижалось. С 2013 г. наметилась незначительная тенденция роста, од-

нако значение расходов на культуру и кинематографию в расчете на душу населения в 2014 г. так и не превысило уровень 2008 г.

В свете международных сопоставлений по показателю расходов на культуру в расчете на душу населения Россия в целом демонстрирует резкое отставание от европейских стран. Так, по данным Евростата за 2013 г., Россия со значением подушевых расходов на культуру в размере 57 евро на человека в год замыкала перечень из 31 страны ОЭСР, опередив лишь Португалию (53 евро), Румынию (28 евро), Болгарию (26 евро) и Грецию (21 евро). Она отстает от уровня подушевого финансирования культуры в Норвегии почти в 8 раз (447 евро), Дании – в 5 с лишним раз (309 евро), Франции – более чем в 4 раза (252 евро), Финляндии – в 3,5 раза (200 евро), Германии – в 2,5 раза (145 евро)³.

Официальной причиной недостаточности финансового обеспечения социально значимых отраслей со стороны государства принято считать дефицит государственных финансов. Однако анализ структуры расходов консолидированного бюджета РФ свидетельствует о высокой доле затрат «силового блока» (2 трлн 481 млрд руб. по разделу «национальная оборона» и 2 трлн 193 млрд руб. по разделу «национальная безопасность и правоохранительная деятельность» в 2014 г.) и «управленческого блока» (так, в 2014 г. расходы по подразделу «другие общегосударственные вопросы» составили почти треть от их совокупного объема по разделу «общегосударственные вопросы» (516 млрд руб. и 1 трлн 640 млрд руб., соответственно)). Кроме того, по данным Центробанка России, с 2008 по 2015 гг. отток капитала из России составил 628,5 млрд долл., причем только за 2014 г. – 152,9 млрд долл. (за 2015 г. – 58,1 млрд долл.) (Чистый ввоз/вывоз капитала... (2016)).

Подобная статистика дает основания полагать, что основная причина остаточного финансирования социально значимых отраслей, включая культуру и кинематографию, заключается в волюнтаризме чиновников, определяющих приоритетные направления расходования бюджетных средств в соответствии с интересами правящей элиты, но отнюдь не с нормативными интересами

3. Рассчитано на основе информации интерактивной статистической базы данных Eurostat по статье «cultural services» бюджетной классификации расходов. Данные по России в евро – исходя из сведений Росстата о среднегодовом официальном курсе рубля по отношению к евро.

общества в целом. «При представительной демократии, когда избиратель путем голосования делегирует тому, кто его представляет, свою политическую волю, центр тяжести власти сосредотачивается не у народа, но внутри представительного корпуса и партийных группировок. Политический класс в обстановке неразберихи и безответственности быстро формирует олигархию профессионалов, защищающих свои собственные интересы. Сегодня же, когда наделенные полномочиями принимать решения часто получают их не через избрание, а через кооптацию или назначение, к ней добавляется олигархия «экспертов», высших функционеров и технократов» (Бенуа (2009. С. 330)).

В этой связи особую актуальность для России представляют попытки внедрения институциональных новаций, связанных с участием гражданского общества в бюджетном процессе в части распределения и определения отдельных направлений расходования бюджетных средств.

В случае с институтом бюджетных назначений (ИБН) речь идет о распределении ограниченной части бюджетных средств через непосредственное участие граждан в перечислении части своих налоговых отчислений в пользу того или иного социально значимого проекта или инициативы. Палитра различных вариаций института бюджетных назначений достаточно широка: церковные налоги, «процентная филантропия», налоговые вычеты, «отмеченные доллары» (Allen (1999), Fazekas (2000), Bullain (2004), Kuti, Vajda (2000), Кнац, Сборников, Тисленко (2010), Рубинштейн (2010), Хаунина (2012, 2013)).

Вторая ветвь — партисипативное бюджетирование — связана с определением основных направлений расходования части бюджетных средств посредством коллективных договоренностей между органами местного самоуправления и активными представителями местного сообщества (Вагин (2015а), Вагин, Гаврилова, Шановалова (2015), Гаврилова (2016), Ярошевский, Сафонова (2015), Hope for the Democracy — 25 years (2014), Participatory Budgeting (2007)).

Основное отличие института бюджетных назначений от партисипативного бюджетирования заключается в том, что в случае с ИБН речь идет о возможности прямого участия каждого кон-

кретного налогоплательщика в распределении ограниченной части бюджетных средств (в пределах 1–2% от суммы налоговых отчислений по НДФЛ) независимо от уровня бюджетной системы, последнее же предполагает лишь определение основных направлений расходования бюджетных средств на коллегиальной основе между активными гражданами преимущественно на уровне местного самоуправления.

В обоих случаях речь идет об альтернативном механизме расходования государственных (муниципальных) средств: встраивании (прямом или опосредованном) институтов гражданского общества в бюджетный процесс с целью распределения ограниченной части бюджетных средств в соответствии с общественными предпочтениями.

ИНСТИТУТ БЮДЖЕТНЫХ НАЗНАЧЕНИЙ: ОПЫТ ЗАПАДНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

1.1. Церковные налоги как предтеча института бюджетных назначений

Церковный налог является одним из старейших в современном налоговом законодательстве. Исследователи отмечают, что уже с выделением в древнееврейском государстве сословия священнослужителей и установлением регулярного богослужения возникла необходимость в церковном налоге. Церковное имущество христианских общин первых веков, судя по источникам тех лет, формировалось благодаря добровольным пожертвованиям их членов и внешних доноров. Есть также свидетельства о существовании добровольного налога, вводимого по мере ослабления первого жертвенного порыва составивших общину христиан (Лукин (2011. С. 6–30)). В Западной Европе десятина исходно была добровольным приношением прихожан, но постепенно церковь стала собирать свой собственный обязательный налог. Государства стали способствовать сбору церковных налогов и выступать посредниками в этом деле. Таким образом, церковный налог постепенно становится частью обязательных государственных налогов.

Современное понимание церковного налога трактуется как часть дохода человека (добровольного указавшего в налоговых документах свое членство в религиозной общине), удерживаемая государством и перечисляемая на содержание священнослужителей и церковного имущества. При этом в Европе наблюдается большое разнообразие подходов к финансированию деятельности церквей (рис.1).

Даже в тех странах, где государство отделено от церкви, финансовая поддержка отражает его заинтересованность в решении религиозными организациями тех общественных задач, при осуществлении которых они могут быть достаточно эффективны.

Она может осуществляться в форме бюджетного субсидирования, проектного финансирования отдельных расходов церковных организаций, предоставления налоговых преференций и т.п. Эти механизмы носят избирательный характер, устанавливая конкретные виды общественно значимой деятельности религиозных организаций, требования к ним, дающие право на получение льгот и участие в государственных программах финансирования. При этом национальные законодательства предусматривают, как правило, механизмы контроля и отчетности за использованием полученных средств, независимо от уровня и формы финансовой поддержки (Социальное партнерство государства... (2009. С. 99)).



Рис. 1. Современные модели финансирования церковных организаций в Европе

Источники: (Социальное партнерство... (2009)); URL: <http://www.echo.msk.ru/blog/gtinsky/892751-echo>

Прямое государственное финансирование церкви предполагает выделение ежегодных ассигнований, грантов основным государственным конфессиям и иные формы их финансовой поддержки. Такая практика продолжает существовать в Греции, Бельгии, Болгарии, Чехии и других европейских странах. Признавая, что содержание церковных сооружений входит в сферу государственных интересов, в Великобритании, Франции, Ирландии из бюджета выделяются средства на эту весьма затратную статью. Косвенная поддержка церковной деятельности, подобная льготам, предостав-

ляемым некоммерческим организациям, существует в большинстве европейских стран.

Прямой церковный налог, обязательный для уплаты всеми членами церковных общин, существует в Австрии, Германии, Дании, Исландии, Финляндии и Швейцарии. В этих странах церковные налоги встроены в налоговые системы, общий порядок их начисления и взимания определяется спецификой действующего законодательства. Налог взимается дополнительно к подоходному налогу или налогу на прибыль (Швейцария). Поступления от налога направляются на заработные платы и социальное обеспечение священников, уход за культовыми сооружениями, преподавание религии в школах и финансирование социальных программ церкви.

Следующая форма поддержки церкви демонстрирует модель прямого участия граждан в распределении бюджетных средств (Италия, Испания, Венгрия, Румыния и др.). Развитие этого механизма пришлось на XX в. и во многом было связано с общественной дискуссией по изменению роли церкви в современном обществе при сохранении финансовых источников для ее существования. Верующие получили возможность добровольно финансировать религиозные организации, направляя часть (от 0,5 до 1%) своего подоходного налога. Дополнительной мерой к перечислению средств церковным институциям стало появление альтернативных вариантов выбора социально-гуманитарных или культурных программ. Институт бюджетного назначения предполагает сохранение за государством права контроля за расходованием средств и обеспечение прозрачности со стороны бенефициаров.

В Германии церковный налог (*Kirchensteuer*) обоснован историческим развитием отношений государства и церкви. По Конституции Веймарской республики 1919 г. христианская церковь получила право взимать налоги со своих членов. Эта норма (ст.140) вошла в современную Конституцию ФРГ (Основной закон Федеративной Республики Германия (1991)). Все граждане Германии, официально зарегистрированные как католики, протестанты или иудеи, должны платить церковный налог, который является основным источником дохода официально признанных религиозных объединений страны. «Основанием для взимания церковного нало-

га служит запись о религиозной принадлежности налогоплательщика в его налоговой карте» (Лыкова (2013. С. 143)).

Как известно, налоговую систему Германии отличает высокая налоговая нагрузка. Церковный налог, стоящий отдельно в 4-уровневой системе (совместные налоги, федеральные налоги, налоги земель и налоги общин), составляет от 8 до 9% подоходного налога (Лыкова (2013. С. 134)). При высоких доходах размер церковного налога ограничивается сверху и не превышает 2,75–3,5% от налогооблагаемого дохода. Факультативность данного налога заключается в том, что *атеисты и верующие других религиозных общин* церковным налогом не облагаются. От церковного налога освобождаются дети и студенты, а также неимущие, безработные, получатели социального пособия и др.⁴

Церковный налог может взиматься в следующих формах:

- для работающих по найму — как добавочный налог на заработную плату или на заявленный облагаемый доход. В этих случаях величина налога определяется по особым тарифам для каждой из земель Германии, в среднем — около 8% от суммы подоходного налога;
- как «церковные деньги» в виде твердо установленного или определенного по специальной таблице взносов. Вид и величину взимаемого налога определяют соответствующие органы церкви на основе церковного положения о налогах, требующего обязательного государственного согласования (Лыкова (2013. С. 143)).

Государственные службы взимают церковный налог, который затем передается в церковные общины. За предоставляемую финансовую услугу государство удерживает от 2 до 4% всей собранной налоговой суммы. Христиане составляют, по разным данным, около 60 % населения Германии, основными плательщиками прямого налога являются католики и протестанты (табл. 1).

4. <http://www.rg.ru/2012/10/17/germany.html>

Таблица 1. Число верующих и поступления от церковного налога в Германии (2009–2011 гг.)

Год	Число католиков (Римско-католическая церковь), млн чел.	Поступления от церковного налога, млрд евро	Число протестантов (Евангелическая церковь), млн чел.	Поступления от церковного налога, млрд евро
2009	24,9	нет свед.	24,1	нет свед.
2010	24,7	4,8	23,8	нет свед.
2011	24,5	4,9	23,6	4,5

Составлено по: данные Интернет-ресурсов: <http://www.bogoslov.ru/text/2358602/index.html>; http://www.bbc.co.uk/russian/society/2012/09/120927_germany_court_church_tax_verdict.sh; <http://www.katolik.ru/mir/115816-v-germanii-snizilos-chislo-katolikov.html>

В последние годы возросло количество прихожан, покидающих церковь⁵, и самая распространенная причина – нежелание связывать свою веру с принудительной оплатой довольно высокого налога. При этом в 2012 г. суд в Лейпциге постановил, что германские католики могут оставаться членами церкви только в том случае, если они платят церковный налог. После официального отказа (в районном суде или ЗАГСе) от оплаты налога католическая церковь Германии исключает верующего из своих рядов⁶.

В 2013 г. в телевизионной программе политической направленности «Zur Sache Rheinland-Pfalz!» был проведен социологический опрос об отношении в обществе к церковному налогу. Согласно ему, 81% немцев проголосовали за то, чтобы четко разделить государство и церковь, а 64% высказались против взимания государственных налогов на церковь. Против данного налога выступили 51% католиков и 58% протестантов. Немцы считают, что церковь должна финансироваться за счет благотворительных взносов своих членов. Большинство участников опроса (57%) высказались против поддержки обеих христианских церквей в роли центральных религиозных инстанций⁷. Тем не менее, церковный налог пока остается весьма существенным источником финансирования католической и протестантской церквей в Германии.

5. В 2010 г. около 181 тыс. чел. в Германии официально покинули ряды католической церкви, в 2011 г. – более 100 тыс. чел. За последние пять лет количество немецких протестантов сократилось на 1 млн чел. (<http://www.rg.ru/2012/10/17/germany.htm>; <http://www.pravoslavie.ru/news/28432.htm>).

6. http://www.bbc.co.uk/russian/society/2012/09/120927_germany_court_church_tax_verdict.shtml

7. <http://www.euomagru/germany/33431.html>

В Австрии и Швейцарии также действует система прямых церковных налогов, поступающих в распоряжение руководства законодательно признанных религиозных организаций. Государство предоставляет этим организациям свободу расходования поступивших средств, но осуществляет финансовый контроль целевого использования. В Австрии церковный налог (*Kirchenbeitrag*) является обязательным для прихожан с 20 лет и составляет 1,1% — на нужды католической церкви и 1,5% — протестантской.

В большинстве кантонов Швейцарии граждане, официально зарегистрированные в качестве прихожан той или иной церкви, платят церковный налог. В двадцати кантонах страны церковным налогом облагаются как физические, так и юридические лица. Ставки налога различаются в зависимости от кантона (до 2,3% от подоходного налога). В последние годы в стране все большее количество людей выходят из официальных церквей, активно обсуждается вопрос об освобождении организаций и предприятий от церковного налога, поступления от которого составляют существенную долю финансирования некоторых приходов. Лица, которые официально вышли из церкви и не платят церковного налога, не имеют право пользоваться услугами, оказываемыми ею⁸.

В Финляндии деятельность церкви финансируется за счет церковного налога (*Kirkollisvero*), который платят как физические, так и юридические лица. Размер налога в разных муниципалитетах страны составляет от 1 до 2% годового дохода. Полученные приходами средства направляются на поддержание церквей и соборов, имеющих культурно-историческое значение. В 2012 г. Евангелическо-лютеранская церковь Финляндии насчитывала более 4,2 млн прихожан (76,4% населения страны). Финны имеют право официально объявить о своем выходе из церкви и отказаться от уплаты церковного налога⁹.

В Дании государственная поддержка Евангелическо-лютеранской церкви составляет около 14% церковного бюджета. Кро-

8. <http://www.swissinfo.ch/rus/detail/content.html?rss=true&cid=36497138>

9. По данным организации Eroakirkosta.fi, с начала 2012 г. Евангелическо-лютеранская церковь Финляндии лишилась 20 тыс. прихожан. Как предполагается, такая ситуация вызвана введением в стране нового налога на общественное телевидение, который обязаны платить все физические лица, в размере 0,69% от годового дохода.

ме того, верующие всех зарегистрированных в стране религиозных объединений платят дополнительный церковный налог (Kirkeskat) в размере от 0,5 до 1,5% от годового дохода. Эти средства адресно направляются в те церкви, к которым принадлежат верующие. Законодательство оставляет гражданам право отказаться от уплаты церковного налога (Изотова (2011. С. 335–359)).

В Исландии все налогоплательщики с 16 лет обязаны платить приходской налог (церковный налог). Размер налога составляет около 105 евро в год. Граждане страны могут направить свои церковные налоговые платежи любой из официально зарегистрированных государством религиозных конфессий. Эти отчисления формируют почти половину доходов церквей Исландии¹⁰. Для атеистов и приверженцев незарегистрированных религиозных объединений предусмотрен вариант направления обязательного церковного налога на поддержку государственного Университета Исландии.

1.2. От церковного налога к институту бюджетных назначений¹¹

Новая система финансирования церкви в Италии появилась вследствие назревшей необходимости радикального пересмотра сложившихся экономических отношений с католической церковью и другими религиозными конфессиями¹². С 1 января 1990 г. прямые бюджетные ассигнования католической церкви¹³ были приостановлены и начал действовать альтернативный механизм направленного финансирования по выбору налогоплательщика. В настоящее время на основании декларации о доходах плательщики могут направить часть своего налога на доходы физических лиц в размере 0,8% (данный механизм получил название «otto per mille» — «восемь промилле») на поддержку религиозных конфессий или финансирование проектов социально-гуманитарного характера.

10. <http://www2.kirkjan.is/stjornsysla/fjarnal/grundvollur>

11. В данном параграфе использованы материалы по Италии, подготовленные студенткой Школы-студии МХАТ А. Цыбой.

12. L. 20 maggio 1985, n. 222 Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi. [Pubblicata nel Suppl. ord. Gazz. Uff. 3 giugno 1985, n. 129].

13. Прямая поддержка католической церкви государством осуществлялась в качестве компенсации за национализацию ее собственности в период объединения Италии.

Чтобы стать получателем доли подоходного налога, религиозные организации должны подписать соответствующее соглашение с государством. Полученными средствами бенефициары распоряжаются самостоятельно. Итальянская католическая церковь публикует сведения о распределении полученной суммы от «восьми промилле».

В Указе Президента Республики 1998 г. были определены четыре основных направления поддержки социально значимых проектов: сохранение объектов культурного наследия; помощь беженцам и политическим эмигрантам; борьба с голодом в мире; защита от стихийных бедствий¹⁴. Государство осуществляет прямое управление средствами, выделяя их заявителям на проектной основе. Например, в 2010 г. сохранение культурного наследия было поддержано в форме 262 проектов на сумму более 107 млн евро, что составило 74,6% средств, выделенных на госпрограммы¹⁵.

Налогоплательщик делает выбор, заполняя ежегодную налоговую декларацию, в случае, если он не сделан, соответствующая доля распределяется пропорционально на основании предпочтений, указанных другими плательщиками (рис. 2).

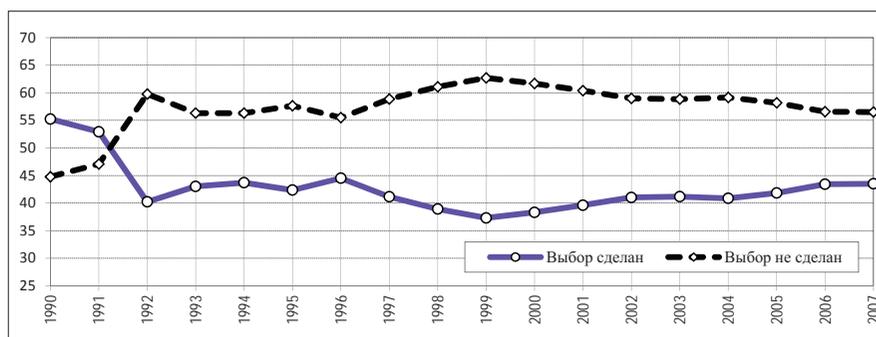


Рис. 2. Использование права бюджетных назначений в Италии (1990–2007 гг., % граждан)

Источник: Отчет Палаты депутатов Италии «La ripartizione della quota dell'otto per mille IRPEF per il 2010». 2012.1.12.

14. Порядок сбора и распределения этих средств между заявителями прописан в Указе Президента Республики D.P.R. 10 marzo 1998, n. 76 Regolamento recante criteri e procedure per l'utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale (Pubblicato nella Gazz. Uff. 7 aprile 1998, n. 81) с изменениями и дополнениями от 26.04. 2013 г. № 82.
15. Ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale per il 2010 - Schema di D.P.C.M. n. 297 – (art. 7, co. 1, D.P.R. n. 76/1998)

Статистические данные дают представление о том, что желающих участвовать в государственных социально-гуманитарных программах значительно меньше тех, кто готов поддержать итальянскую католическую церковь. С 1990 г. до 2004 г. количество итальянцев, выбравших государственные программы при заполнении налоговой декларации, сократилось с 22,3 до 7,7% (рис. 3).

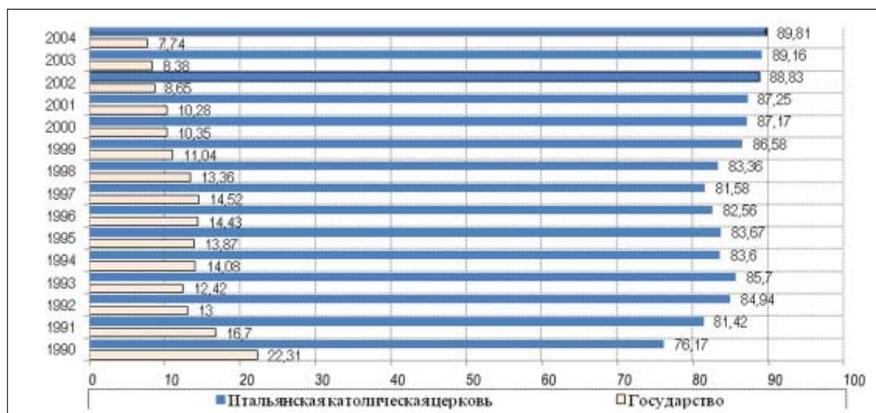


Рис. 3. Направление 0,8% от суммы подоходного налога в Италии (1990–2004 гг., % граждан)

Примечание: данные по католической церкви после 2004 г.: 2005 г. – 89,82%, 2006 г. – 86,05%, 2007 г. – 85,01%, 2008 г. – 85,01% и 2009 г. – 82,92%.

Источник: данные католической церкви <http://www.8xmille.it/rendiconti/rendiconto2013.pdf>

Общественная дискуссия об эффективности института «восьми промилле», развернувшаяся еще десятилетие назад, не утихает и по сей день. Постоянно поднимаются вопросы о значительном преобладании поступлений на нужды католической церкви и регулярном сокращении средств, направленных на социальные проекты¹⁶. При этом надо отметить, что около 70% культурного наследия Италии носит религиозный характер. Из 95 тыс. церквей 85 тыс. отнесены к разряду объектов культуры, в числе которых 1 535 монастырей, 3 000 монументальных комплексов, 5 500 библиотек, 26 000 архивов, 700 церковных коллекций и т.п. Поэтому средства, полученные католической церковью от 0,8% подоходного налога граждан,

16. В последние годы большой поддержкой пользуется кампания по включению направления «научные исследования» в список получателей доли НДФЛ. Подробнее см.: <http://www.ottopermilleallaricerca.it/>.

ежегодно направляются и на содержание музеев, архивов и библиотек, защиту и охрану культурных объектов, реставрацию, поддержание инфраструктуры и многое другое.

Государство вправе корректировать объемы той части средств, которые были определены налогоплательщиками на социально-культурные и гуманитарные проекты. Данная процедура осуществляется ежегодно с 2004 г. и зависит от решения финансовых ведомств страны. В результате таких волонтаристских решений итоговая сумма, определенная гражданами на социально-гуманитарные цели, оказывается практически мизерной (рис. 4).

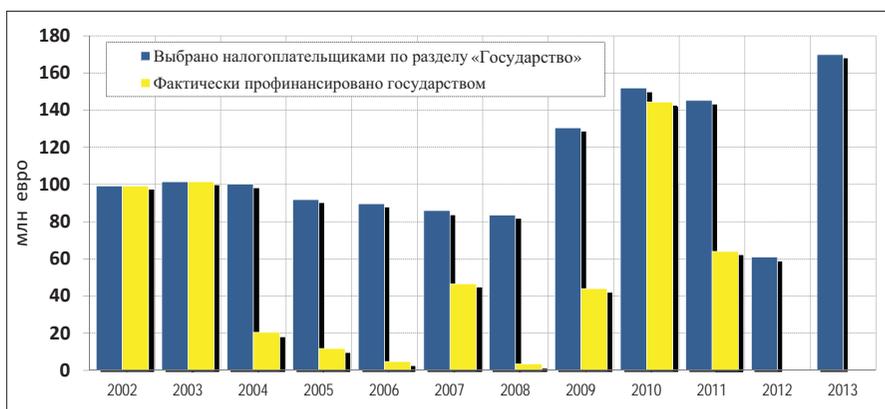


Рис. 4. Выбор налогоплательщиков и фактическое финансирование государством с 2002 по 2013 гг.

Источники: данные отчетов Палаты депутатов Италии «La ripartizione della quota dell'otto per mille IRPEF per 2008-10»; отчеты Правительства Италии за 2002–2007 гг.

Финансовый кризис в 2011 г. заставил правительство Италии потратить всю сумму поступлений в размере 145 млн евро на стабилизацию экономики. Таким образом, добровольный характер выбора целевого «адресата» исправно работает только в отношении религиозных организаций, прежде всего, католической церкви Италии.

С 2006 г. граждане Италии получили дополнительную возможность отчисления подоходного налога в рамках экспериментального закона (*Legge 23 dicembre 2006 n. 266*). Действующее законодательство предусматривает возможность распределения 0,5% от НДФЛ по выбору налогоплательщика на следующие цели:

- поддержка волонтерских организаций;
- финансирование научных и университетских исследований;
- финансирование исследований в области медицины;
- финансирование социально ориентированной деятельности местного сообщества;
- поддержка любительского спорта;
- финансирование деятельности по защите, поддержке и развитию культуры и искусства¹⁷.

Реализация данного механизма на практике осуществляется следующим образом. Организации, желающие иметь возможность получать свою долю «пяти тысячных» («cinque per mille» — «5 промилле»), после подачи необходимых документов делают запрос на регистрацию. Уполномоченными органами проводятся проверки подлинности их данных и соответствия всем требованиям закона, после этого в официальных источниках публикуются списки допущенных организаций. Законодательство требует ежегодного обновления базы данных получателей. Налогоплательщик при заполнении налоговой декларации по подоходному налогу выбирает организацию¹⁸ или сектор (без указания конкретного получателя), которым он хотел бы перечислить 0,5% от уплачиваемого им налога. Гражданин имеет право не пользоваться своим правом перечисления, тогда вся сумма его налога направляется в бюджет государства. Важно, что решение перечислить выбранному сектору или организации 0,5% от подоходного налога не исключает возможности перечисления 0,8% церкви или на реализацию государственных программ.

После обработки всех налоговых деклараций Агентство по налогам и сборам определяет сумму, перечисляемую каждой организации — получателю «пяти тысячных». Она зачисляется на основе выбора налогоплательщиков, сделанного в пользу как конкретной организации, так и сектора в целом — в этом случае организации получают финансирование пропорционально их количеству и вели-

17. Данное направление было введено в 2011 г., а с 2012 г. включено в налоговые декларации.

18. При выборе конкретной организации указывается фискальный код (codice fiscale). Для удобства налогоплательщика Агентство по налогам и сборам Италии разработало специальную поисковую программу, которая позволяет быстро найти налоговые данные интересующей его организации.

чине направленной суммы (табл. 2). В течение года после получения средств организации обязаны отчитаться перед государством об использовании полученных ассигнований. Ежегодно государство определяет максимальную квоту, которая может выделяться соответствующим организациям из уплачиваемых гражданами налогов в рамках «пяти тысячных». В 2014 г. эта квота, как и в предыдущие годы¹⁹, составляла не более 400 млн евро.

Таблица 2. Распределение «пяти тысячных» в соответствии с выбором налогоплательщиков в Италии (2006–2009 гг., 2011 г.)

Год	Число налогоплательщиков, перечисливших «пять тысячных», чел.	Некоммерческие организации социальной направленности и волонтерские организации, млн евро	Научные исследования, млн евро	Медицинские исследования, млн евро	Социальная деятельность муниципалитетов, млн евро	Любительский спорт, млн евро
2006	15 565 310	192,9	51,1	46,7	37,9	нет свед.
2007	13 543 564	234,5	57,7	62,8	нет свед.	нет свед.
2008	14 652 659	278,6	64	65,9	нет свед.	6,9
2009	15 476 007	74	63,6	61,3	13,2	7,7
2011	нет свед.	259,3	57,5	54,7	12,5	7,5

В Испании католицизм до 1978 г. был государственной религией, и расходы церкви полностью покрывались государством. В настоящее время в Конституции страны говорится о том, что никакое вероисповедание не может быть государственным, при этом «власти принимают во внимание религиозные верования испанского общества и поддерживают соответствующие отношения сотрудничества с католической церковью и другими вероисповеданиями» (Испания. Анфас и профиль (2007. С. 288)). С 2007 г., по решению Правительства, испанская католическая церковь более не получает ежегодные государственные субсидии в размере 50 млн евро. Чтобы компенсировать потерю церковных доходов, граждане получили возможность добровольного отчисления 0,52% своих налогов, позже доля возросла до 0,7% подоходного налога (Испания. Анфас и профиль (2007. С. 291)). В 2011 г. более 9 млн чел. сделали выбор в пользу католической церкви, которая получила больше 247 млн евро.

19. В 2008 г. квота была снижена до 380 млн евро.

Кроме поддержки католической церкви налогоплательщикам предоставляется возможность поддержать разнообразные социальные проекты (*fines sociales*²⁰). Законодательство разрешает выбрать оба варианта, сумма подоходного налога при этом не увеличивается. Если ни один из вариантов не отмечен, 0,7% от НДФЛ идет в государственный бюджет. Средства, направленные в социальную сферу, распределяются на основе грантов или иных программ софинансирования государственных учреждений и НКО. В условиях глубокого экономического кризиса граждане страны стали более активны в использовании своего права перераспределения подоходного налога, что позволило поддержать более тысячи социально-гуманитарных проектов, реализованных 425 государственными и некоммерческими организациями (табл. 3).

Таблица 3. Поддержка социальных проектов за счет налоговых перечислений в Испании (2006 г., 2012 г.)

Год	Направлено налогоплательщиками на социальные цели, млн евро	Число реализованных проектов, ед.	Число организаций-исполнителей, ед.
2006	127	863	324
2012	270	1 103	425

В Венгрии за основу был взят опыт Италии и Испании по перераспределению части подоходного налога. Для этого в 1996 г. был принят отдельный закон «Об однопроцентном отчислении», который предоставил гражданам страны право выбора некоммерческих и государственных организаций социально-культурного сектора с указанием соответствующего получателя в налоговой декларации²¹. В 1998 г. официальные религиозные конфессии страны также стали получать 1% подоходного налога²².

В настоящее время механизм бюджетного назначения реализуется по формуле: 1% (НКО, благотворительные фонды, бюд-

20. Программы включают следующие направления: социальная поддержка безработных и малообеспеченных граждан; социальная адаптация инвалидов; охрана окружающей среды и др.

21. Act CXXVI of 1996 (2006). On the Use of a Specified Amount of Personal Income Tax in Accordance with the Taxpayer's Instruction. Legge 27 December 2006, n. 296. URL: <http://www.ecnl.org/index.php?part=13materials&datasent=1&topic=120&category=&keyword>

22. До 1998 г. парламент страны ежегодно выделял бюджетные ассигнования на поддержку церкви.

жетные учреждения) + 1% (церковь, альтернатива – ежегодные государственные программы). «Донору предоставляется право распределения без увеличения налогового бремени и дополнительных взносов. Затраты на пожертвования не учитываются при расчете налогооблагаемого дохода, но уменьшают фактические налоговые обязательства налогоплательщика (Проблемы налогообложения... (2007. С. 97)).

В 2010 г. более 3 млн чел. в Венгрии направили около 55 млн евро на социально значимые цели. По данным налоговых деклараций за 2011 г., НКО получили 31,9 млн евро, государственные программы – 6,3 млн евро, 16,7 млн евро было предназначено на нужды 185 церквей²³.

До недавнего времени правительство Польши ежегодно направляло из бюджета около 22 млн евро в специальный церковный фонд (Fundusz Koscielny). После долгих переговоров и согласований прямые бюджетные ассигнования церкви должны быть заменены добровольным церковным налогом в размере 0,5% от налога на доходы. Предполагается, что в первый год функционирования системы перечисления церкви сделают не более 25% налогоплательщиков, а сборы на ее нужды составят 33,8 млн евро²⁴.

1.3. «Процентная филантропия»

Рассмотрим более подробно некоторые особенности моделей «процентной филантропии», характерные для вышеупомянутых стран (рис. 5). В Венгрии в 1996 г. был принят специальный закон (Act CXXXVI of 1996, 2006), наделивший физические лица правом требовать от налогового органа перечисления 1% суммы налога на доходы физических лиц, уплаченного в прошлом налоговом периоде, указанным ими бюджетным или некоммерческим организациям, в том числе и в сфере культуры. Некоммерческие организации страны, вдохновленные новыми возможностями, предоставляемыми законодательством, проводили широкомасштабные

23. Information on the activities of the Hungarian Tax and Financial Control Administration <http://www.kpmg.com/HU/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Tax-Alerts/Documents/Publications-Tax-Alert-Donation-of-one-personal-income-tax-paid.pdf>. P. 5.

24. <http://wek.ru/polyaki-budut-platit-cerkovnyj-nalog-v-razmere-05-ot-naloga-na-pribyl>

кампании среди населения по информированию о своей деятельности и о принципе действия процентных отчислений.

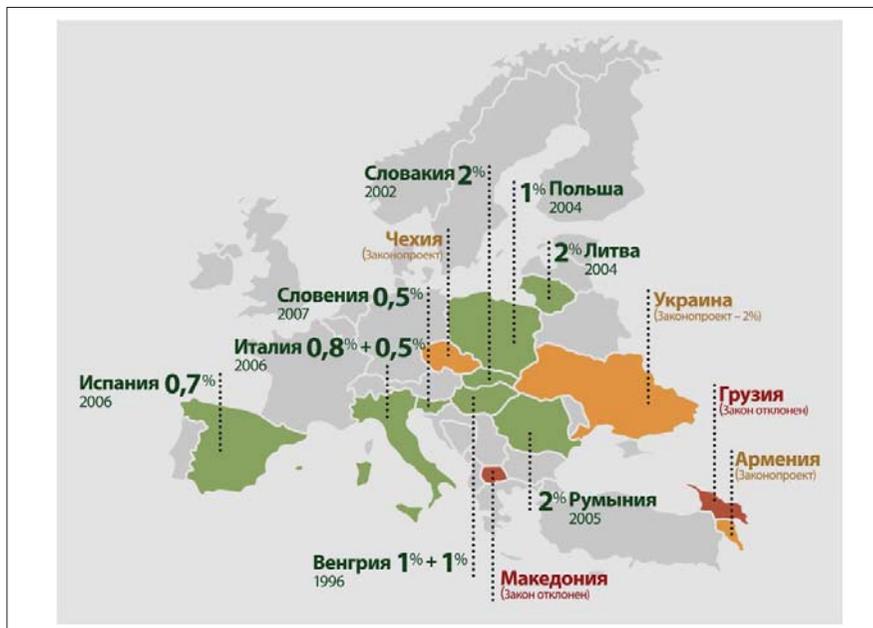


Рис. 5. Страны, в которых реализуется модель «процентной филантропии»

В Литве налоговое законодательство позволяет гражданам направлять 2% суммы уплаченного подоходного налога бюджетным или некоммерческим организациям, при этом существующая процедура отчислений не ограничивает число получателей. Особенность состоит в том, что налогоплательщику необходимо детально объяснять свой выбор организации, которой будет перечислено 2%.

В Словакии некоммерческие организации планомерно продвигали закон о процентном отчислении на протяжении нескольких лет в условиях разных политических режимов. В настоящее время как физические, так и юридические лица могут воспользоваться правом перечисления 2% суммы налога, уплаченного в предыдущем налоговом периоде. Данные табл. 4 дают представление о размерах поступлений в виде процентных отчислений от налогов физических и юридических лиц – с 2004 г. эти показатели имеют тенденцию к росту.

Таблица 4. Доходы некоммерческого сектора от процентных отчислений (2%) физических и юридических лиц в Словакии (2002–2006 гг., в евро)

Год	Поступления от подоходного налога физических лиц	Поступления от налога на прибыль юридических лиц	Всего
2002	2 386 057	–	2 386 057
2003	2 339 440	–	2 339 440
2004	6 890 163	14 215 420	21 105 583
2005	8 095 756	16 022 089	24 117 845
2006	9 473 493	20 728 647	30 202 140
Всего	29 184 909	50 966 156	80 151 065

Примечание: суммы отчислений рассчитаны по среднегодовому курсу SKK/EUR.

Источник: (Gerencsér, Oprics (2007)).

С 2006 г. налоговое законодательство (*Act CXXXVI of 1996, 2006*) Италии также позволяет гражданам самим выбирать, на какие общественно полезные цели отчислять 0,5% от суммы их налога на доходы физических лиц. Среди возможных направлений поддержки: НКО социальной направленности; университеты; организации культуры и др. Данная модель позволяет налогоплательщику выбрать конкретное учреждение культуры, которое соответствует установленным критериям (*Financing the arts (2006. P. 33–34)*).

До 2007 г. в Польше налогоплательщики должны были самостоятельно перечислять 1% своего подоходного налога через банк или почтовые отделения. Действующее законодательство упростило процедуру для граждан, возложив эту обязанность на налоговые органы.

В Словении с 2007 г. «процентное законодательство» позволяет гражданам перераспределять 0,5% подоходного налога определенным организациям, осуществляющим общественно полезную деятельность (например, в области благотворительности, науки, медицины, спорта, культуры и т.п.). Каждый налогоплательщик имеет право выбрать до пяти получателей, направив каждому по 0,1%. Каждый год публикуется обновленный перечень организаций и ассоциаций, имеющих право получать отчисления от подоходного налога.

С 2006 г. Центр филантропии Украины ведет исследование возможностей внедрения «процентной филантропии» в стране.

Разработанный законопроект предусматривает механизм передачи каждому гражданину права самостоятельно распоряжаться бюджетными средствами в размере 2% уплаченного им налога с доходов, направляя их определенным некоммерческим организациям.

Рассмотрим некоторые технические аспекты процентного перечисления на примере Венгрии. В реализации «процентной филантропии» задействованы три непосредственных участника процесса (рис. 6). Для большинства стран особенность процедуры, которая напрямую зависит от администрирования подоходного налога, предполагает применение к ней требования защиты частной информации, т.е. соблюдения анонимности отправителя для получателей денежных средств. Таким образом, организации-получатели не знают имена тех, кто оказывает им помощь. Однако они косвенным образом взаимодействуют с налогоплательщиками, информируя их через СМИ о своей деятельности, а также публикуя отчеты о расходовании полученных средств.

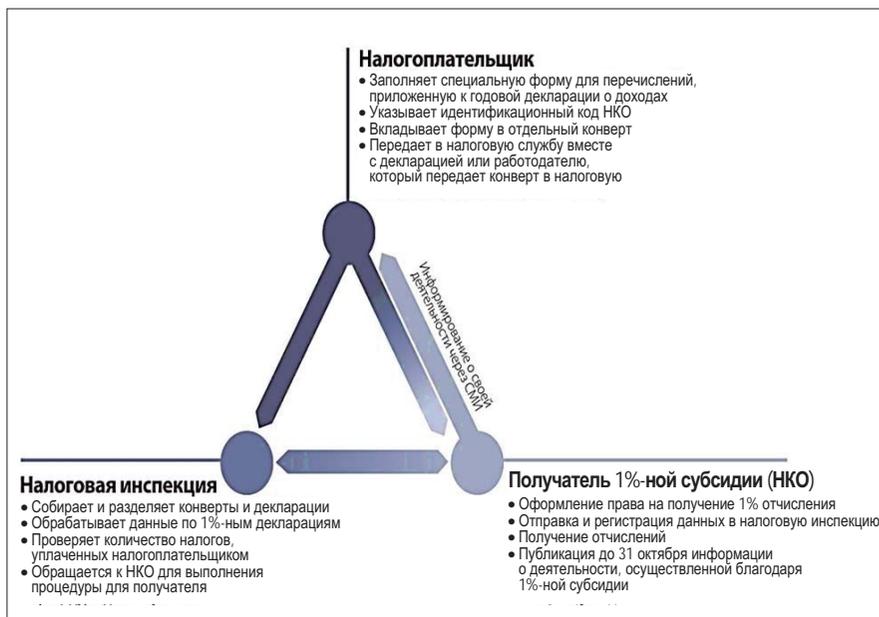


Рис. 6. Технические аспекты реализации «процентной филантропии» в Венгрии

Надо сказать, что успешность и эффективность «процентной филантропии» во многом зависит и от того, насколько понятна и удобна система для налогоплательщиков, пожелавших направить процент подоходного налога определенным организациям.

Затраты на осуществление процедуры процентной филантропии могут быть весьма существенными. Например, в Венгрии в первый год реализации они составили около 1,2 млн евро (0,5% всех затрат налоговой администрации в год), из которых 50% – затраты на почтовые расходы, 20% – на банковские операции по переводу денежных средств и 30% – остальные расходы.

Опыт стран Центральной и Восточной Европы свидетельствует о том, что лишь немногие налогоплательщики пользуются своим правом перечисления части своего налога в пользу конкретной организации-получателя. Так, в Венгрии в первые годы реализации «Закона об 1%» лишь 35% всех налогоплательщиков использовали эту возможность. В 2009 г., по данным налоговых органов страны, уже почти 50% населения направили установленный процент в 30 701 организацию, из которых пятая часть непосредственно связана с культурной деятельностью и сохранением культурного наследия.

По данным венгерской статистики, если бы все налогоплательщики воспользовались возможностью перечислить 1% своего подоходного налога, то каждый год на нужды венгерских некоммерческих организаций перечислялось бы около 65 млн евро (Török (2004. P. 4)). Стоит отметить, что за период с 1997 по 2006 г. количество организаций выросло в 2,4 раза, а направленные суммы возросли в 4,2 раза (табл. 5).

Таблица 5. Число некоммерческих организаций, получивших 1%-ные отчисления, и общая сумма поступлений (1997–2006 гг.)

Год	Число организаций, получивших 1%-ные отчисления		Общая сумма, перечисленная в виде 1% от подоходного налога	
	тыс. ед.	1997=100%	млн евро	1997=100%
1997	8,4	100	7,1	100
1998	9,2	109,5	9,4	132,4
1999	10,8	128,6	12,3	173,2
2000	11,8	140,5	14,6	205,6
2001	13,2	157,1	17	239,4
2002	14,6	173,8	19,8	278,9

Окончание табл. 5

Год	Число организаций, получивших 1%-ные отчисления		Общая сумма, перечисленная в виде 1% от подоходного налога	
	тыс. ед.	1997=100%	млн евро	1997=100%
2003	16,4	195,2	24	338
2004	18,6	221,4	27,2	383,1
2005	19,3	229,8	27,2	383,1
2006	20	238,1	29,7	418,3

Примечание: суммы отчислений рассчитаны по среднегодовому курсу HUF/EUR.

Источник: (Gerencsér, Oprics (2007)).

Одним из вариантов направления средств налогоплательщиков, не выбравших конкретную организацию, может стать специальный фонд, который будет формироваться именно за счет этих средств, а их распределение будет осуществляться на условиях предоставления грантов и иных форм поддержки различных видов социально-культурной деятельности. Однако пока данная форма не находит широкого применения.

Данные по Словакии свидетельствуют о том, что все еще достаточная часть налогоплательщиков не пользуется своим правом на перераспределение 2% подоходного налога, и эти суммы направляются в государственный бюджет (табл. 6).

Таблица 6. Поступления от процентных отчислений в Словакии

Год	Потенциальный объем отчислений, евро	Реальный объем отчислений, евро	Отношение реальных отчислений к потенциальным, %
2002	7 490 538	2 386 057	31,8
2003	8 430 857	2 339 440	27,7
2004	15 409 629	6 890 163	44,7
2005	17 486 509	8 095 756	46,3
2006	19 202 531	9 473 493	49,3

Примечание: суммы отчислений рассчитаны по среднегодовому курсу SKK/EUR.

Источник: (Gerencsér, Oprics (2007)).

Статистика отчислений по определенным направлениям деятельности организаций социально-культурной сферы служит полезным индикатором для государства и общества. Организации культуры, как правило, получают небольшую долю от всех процентных отчислений (рис. 7), что отчасти соответствует приоритетам при выборе получателя средств.

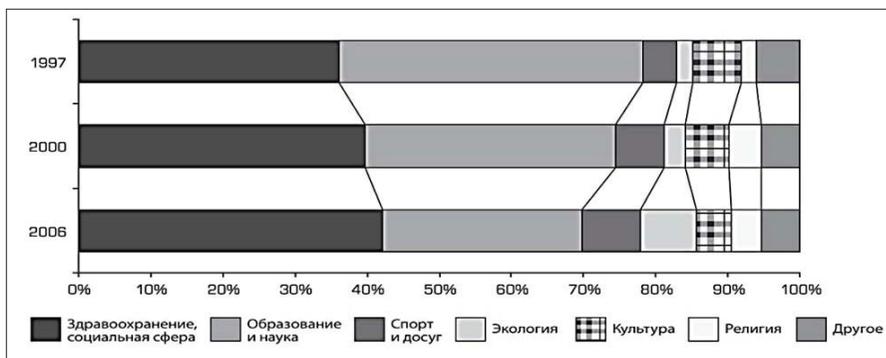


Рис. 7. Распределение процентных отчислений по направлениям деятельности получателей (НКО и другие организации) в Венгрии

Источник: (Gerencsér, Oprics (2007)).

Данные статистики за семь лет с момента введения модели «процентной филантропии» в Венгрии свидетельствуют о ее популярности (рис. 8).

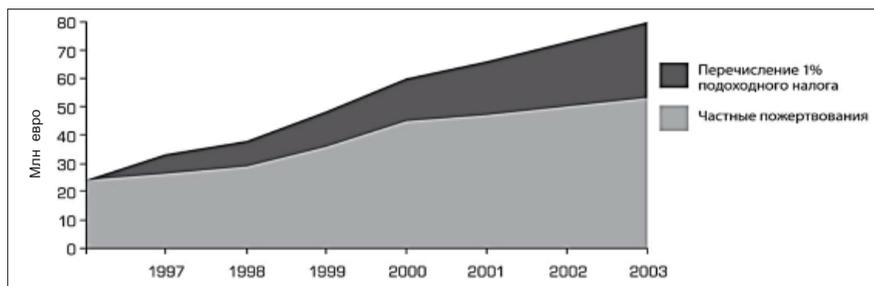


Рис. 8. Рост поступлений от 1%-ных отчислений и частных пожертвований в Венгрии (1997–2003 гг., в млн евро)

Источник: (Gerencsér, Oprics (2007)).

Анализируя практику «процентной филантропии» в странах Восточной Европы, можно говорить о том, что эта модель помогает решить три важные задачи: во-первых, предоставляет гражданам право участвовать в распределении бюджетных средств, во-вторых, постепенно увеличивает ресурсы организаций социально-культурной сферы и, в-третьих, развивает культуру участия, гражданской активности среди налогоплательщиков.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ФОРМЫ ПОДДЕРЖКИ СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ ИНИЦИАТИВ В КОНТЕКСТЕ НАЛОГОВОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ: ОПЫТ США

2.1. Институт налоговых вычетов

Определенные аналогии с институтом прямого участия граждан в распределении бюджетных средств можно проследить в концепции налоговых расходов (*tax expenditures*) бюджета. В 2010 г. Организация экономического сотрудничества и развития опубликовала объемный доклад «Налоговые расходы в странах ОЭСР» (*Tax Expenditures in OECD Countries (2010)*). В качестве основных причин, объясняющих широкое распространение в практике зарубежных стран концепции налоговых расходов бюджета, называют обычно: упрощение процедуры администрирования; ограничение возможности злоупотреблений и мошенничества при их администрировании; расширение возможностей налогоплательщика в выборе получателей части его налоговых платежей. Особый интерес для целей настоящего исследования представляет та форма налоговых расходов бюджета, которая основана на самостоятельном выборе налогоплательщиком адресата его налоговых платежей. Речь идет о налоговых вычетах и институте «отмеченных долларов».

В США *tax credits* означает «разрешенный законом прямой (доллар за доллар) вычет определенных расходов из общей суммы налогов»²⁵. Обычно имеются в виду социально мотивированные и общественные расходы (Федоров (2006. С. 718)). В отличие от обычных налоговых льгот, которые снижают размер налогооблагаемого дохода налогоплательщика на величину благотворительных пожертвований в пределах разрешенного законом лимита, *tax credits* позволяют вычитать полностью или частично сумму благо-

25. В отечественной литературе эту форму очень часто некорректно называют налоговым кредитом, дословно переводя англоязычный термин на русский язык. Однако это вызывает определенную путаницу, так как в соответствии с финансово-экономической терминологией под налоговым кредитом понимается отсрочка в уплате налоговых платежей.

творительных пожертвований из совокупного объема налоговых платежей, которые налогоплательщик обязан перечислить в бюджет. Механизм *tax credits* применяется в отношении различных налогов, но наиболее распространенной формой являются налоговые преференции по подоходному налогу и налогу на прибыль, в гораздо меньшей степени – по налогу на недвижимость и НДС.

В США программы *tax credits* действуют как на федеральном уровне, так и на уровне штатов. Среди социально значимых инициатив, получающих поддержку на основе *tax credits*, особое место занимают программы штатов, связанные с помощью частным школам (*Scholarship Tax Credit, Education Tax Credit or Tuition Tax Credit*). Суть инициативы заключается в предоставлении индивидуальному налогоплательщику или корпорации права получать вычет из суммы налоговых платежей по подоходному налогу или налогу на прибыль корпорации за счет участия в поддержке некоммерческих организаций, выделяющих гранты на обучение детей в частных школах. Собранные средства выделяются на грантовой основе, предоставляя возможность детям из государственных школ проходить обучение в частных школах.

Защитники подобного рода программ убеждены в том, что их введение экономит бюджетные средства штата, так как ежегодное обучение детей в частных школах обходится налогоплательщикам дешевле, чем совокупные подушевые расходы на обучение в государственных школах. Анализ действующей программы во Флориде показал, что в 2007/2008 учебном году каждый доллар, вложенный корпоративными налогоплательщиками в программу по поддержке частных школ, позволил сэкономить приблизительно 1,49 долл. из бюджетных средств штата на финансирование школьного образования в государственных школах (*The Corporate Income Tax Credit Scholarship Program Saves... (2008. P.1)*).

Впервые данная программа появилась в штате Аризона в 1997 г. (*Arizona's Personal Tax Credits for School Tuition Organizations program*) и распространялась только на индивидуальных налогоплательщиков. Вторым штатом, инициировавшим ее в 2001 г., стала Флорида (*Florida Tax Credit Scholarship Program*). В 2006 г. Аризона расширила границы применения программы, позволив корпорациям получать вычет из суммы платежей по налогу на доходы

корпораций. В начале 2012/2013 учебного года в 11 штатах США существовали программы поддержки школьного образования с различными условиями участия в них в части размера предоставляемого вычета из суммы налогового платежа (табл. 7).

Таблица 7. Программы поддержки частных школ на основе налогового вычета в США

Штат	Программа	Год введения	Размер вычета из налогового платежа, %
Аризона	Personal Tax Credits for School Tuition Organizations	1997	100
Аризона	Corporate Tax Credits for School Tuition Organizations	2006	100
Аризона	Lexiexs Law Corporate Tax Credits	2009	100
Флорида	Florida Tax Credit Scholarship Program	2001	100
Джорджия	Private School Tax Credit for Donations to Student Scholarship Organizations	2008	100
Айова	School Tuition Organization Tax Credit	2006	65
Индиана	School Scholarship Tax Credit	2010	50
Луизиана	Tax Credit for Donations to School Tuition Organizations	2012	100
Нью-Гемпшир	School Choice Scholarship Program	2012	85
Оклахома	Oklahoma Equal Opportunity Education Scholarships	2011	50
Пенсильвания	Educational Improvement Tax Credit	2001	75/90
Пенсильвания	Educational Opportunity Educational Opportunity Scholarship	2012	75/90
Род-Айленд	Tax Credits for Contributions to Scholarship Granting Organizations	2006	75/90
Вирджиния	Educational Opportunity Scholarship Tax Credits	2012	65

Источник: School Choice Programs. The Friedman Foundation. March 26, 2013.

Следует отметить, что каждая программа имеет верхнее пороговое значение (*program cap*) по совокупному объему направляемых налоговых отчислений, превышать которое законодательно запрещено. Например, в Аризоне на программу по поддержке обучения детей из низкодоходных семей в частных школах на 2013/2014 учебный год за счет вычетов из суммы платежей по налогу на прибыль корпораций был предусмотрен лимит в 35,831 млн долл. Это означает, что если к концу финансового года обо-

значенная сумма будет собрана, то не все желающие смогут воспользоваться данными налоговыми преференциями. Но бывают и обратные ситуации. Например, в 2010/2011 учебном году верхнее пороговое значение по программе, аккумулирующей благотворительные пожертвования от корпораций, было установлено на отметке в 17,280 млн долл., однако по итогам года удалось собрать только 8,1 млн долл. В 2012/2013 учебном году объем сборов был максимально приближен к пороговому значению: собрали 19,035 млн долл. при требуемых 24,883 млн долл. (Private School Tuition Organization Income Tax Credits in Arizona... (2012. P.12)).

Процедура участия в программе относительно проста. В Аризоне налогоплательщик в лице корпорации сначала должен письменно известить некоммерческую организацию – получателя благотворительных пожертвований о своем желании перечислить определенные средства. НКО принимает заявку и направляет уведомление с указанием суммы благотворительных пожертвований в Департамент по налогам и сборам штата Аризона. Если верхнее пороговое значение по программе еще не достигнуто, то Департамент удовлетворяет заявку. В этом случае корпорация обязана в течение 20 дней перечислить указанные благотворительные средства выбранной НКО. В конце года корпорация при заполнении налоговой декларации указывает данные благотворительные пожертвования по программе *tax credits* и получает вычет из суммы платежей по налогу на прибыль в бюджет штата, равный величине благотворительных пожертвований. В соответствии с законом штата Аризона, налогоплательщик не имеет права в следующем году указывать данные благотворительные пожертвования в качестве основания для снижения размера налогооблагаемого дохода по федеральному налогу на прибыль корпораций на величину перечисленных благотворительных пожертвований²⁶.

Для индивидуальных налогоплательщиков также устанавливается ограничение по размеру благотворительных пожертвований, которые могут быть вычтены из суммы налоговых платежей

26. В тех штатах, где вычет производится не в полном объеме, на следующий год допускается декларирование перечисленных благотворительных пожертвований в качестве основания для снижения размера налогооблагаемого дохода по федеральному налогу (подходному налогу или на прибыль корпораций) на величину перечисленных благотворительных пожертвований.

по подоходному налогу, перечисляемых в бюджет штата. В Аризоне в 2010/2011 учебном году размер вычета не должен был превышать 517 долл. (при заполнении совместной декларации — 1 034 долл.). За счет вычетов из суммы налоговых платежей по подоходному налогу удалось собрать почти 52,1 млн долл., благодаря которым 27 476 детей из государственных школ получили гранты на обучение в частных школах (Private School Tuition Organization Income Tax Credits in Arizona... (2012. P. 4–6)).

В Джорджии установлены иные предельные значения. Вычет из суммы налоговых платежей по подоходному налогу не может превышать 1 000 долл. для индивидуальных налогоплательщиков (2 500 долл. при подаче совместной декларации; 1 250 долл. для людей, состоящих в браке, но подающих раздельно налоговую декларацию). Для корпораций вычет не должен превышать 75% от общей суммы платежей по налогу на доходы корпораций, перечисляемых в бюджет штата.

Во Флориде в течение 2010/2011 учебного года было собрано порядка 150 млн долл., благодаря которым 22 198 детей получили возможность учиться в 985 частных школах штата (Burke, Sheffield (2011. P. 6)).

Особый интерес представляют программы, связанные с поддержкой культуры и искусства. Так, на федеральном уровне действует Программа восстановления исторической недвижимости (*Federal Historic Rehabilitation Tax Credit*). Она была инициирована в середине 70-х гг. XX в. сенатором от Мэриленда Гленном Билом (Glenn Beal) и законодательно утверждена Законом о налоговой реформе 1976 г. (*Tax Reform Act of 1976*). В рамках данной программы предоставляются налоговые вычеты по подоходному налогу индивидуальным владельцам и налогу на прибыль корпоративным собственникам исторической недвижимости при обязательном условии, что она используется в коммерческих целях и приносит доход²⁷.

В программе задействованы два вида льгот: *20% tax credits* — вычет из суммы налоговых платежей 20% стоимости ремонтно-восстановительных работ в отношении исторических зданий, внесен-

27. Программа не распространяется на исторические здания, которые используются для личного проживания.

ных в Национальный реестр исторических мест (*National Register of Historic Places*), и 10% *tax credits* — вычет из суммы налоговых платежей 10% стоимости ремонтно-восстановительных работ в отношении зданий, построенных до 1936 г., но не имеющих статус исторического места. Существующая система действует с 1986 г., тогда как первоначально налоговый вычет составлял 25% от стоимости ремонтно-восстановительных работ и был снижен до 20% при президенте Рональде Рейгане (*Tax Reform Act of 1986*).

По данным *National Park Service*, федерального агентства, администрирующего Программу, в Национальный реестр исторических мест входят около 1,59 млн зданий, имеющих историческое значение, причем ежегодно выявляются порядка тысячи объектов, претендующих на внесение в него. При этом только 20% этой исторической недвижимости классифицируются как объекты, способные генерировать доход. Именно в отношении таких зданий действует Федеральная программа восстановления исторической недвижимости (*Federal Tax Incentives for...* (2015. P. 2)).

За всю историю существования Программы было привлечено порядка 73 млрд долл. для восстановления более 40 тыс. объектов исторической недвижимости за счет средств налоговых вычетов и 117 млрд долл. частных инвестиций. Ежегодно в программе участвуют около 1 000 проектов по всей стране, аккумулирующих порядка 4 млрд долл. в год для реставрации и сохранения исторических зданий. В 2014 г. в рамках программы 5,98 млрд долл. было направлено на восстановление 1 156 объектов культурно-исторической недвижимости за счет налоговых вычетов (*Federal Tax Incentives for...* (2015. P. 1)). Было создано 77 762 рабочих места на завершённых проектах (или 2,4 млн рабочих мест с начала действия Программы). Как отмечают эксперты, частные инвестиции в восстановление исторической недвижимости в среднем в 5 раз превышают издержки, связанные с предоставлением налоговых вычетов: другими словами, на 1 долл. налогового вычета приходится 5 долл. частных инвестиций.

У данной программы существуют аналоги в различных штатах США с определенными вариациями. Причем, как правило, они действуют в связке с Федеральной программой и классифицируются как «совмещенные налоговые вычеты штатов»

(«Piggybacked” State Credits). По данным *National Park Service*, в 2013 г. реставрация около половины завершенных проектов была реализована за счет совмещенных налоговых вычетов. Самыми активными штатами в восстановлении исторической недвижимости по итогам 2014 г. в рамках совмещенных программ были признаны: Вирджиния, Луизиана, Миссури и Нью-Йорк (*Federal Tax Incentives for...* (2015. P. 2).

Например, в штате Монтана действует программа, которая дополняет федеральную и предоставляет дополнительные налоговые преференции. В соответствии с *Historic Property Preservation Credit* индивидуальным владельцам исторической недвижимости, внесенной в Национальный реестр исторических мест и используемой в коммерческих целях, предоставляется вычет из суммы подоходного налога штата в размере 25% от суммы налогового вычета, заявленного в декларации по федеральному подоходному налогу (*Morrison* (2014. P. 12)).

По данным Департамента по налогам и сборам штата Монтана, в 2012 г. 28 индивидуальных налогоплательщиков получили налоговое освобождение по данной программе в общем объеме в 232 тыс. долл., что в среднем составило порядка 8,3 тыс. долл. на каждого налогоплательщика. При этом годовой доход этих налогоплательщиков существенно превышает отметку в 100 тыс. долл., а размер полученных налоговых преференций варьируется в диапазоне от 1 до 12% от совокупного годового дохода (*Morrison* (2014. P. 12)).

В штате Монтана с 1997 г. действует программа *Montana Tax Credit for Gifts to Endowments*. Программа инициирована с целью привлечения пожертвований от индивидуальных лиц и корпораций в благотворительные фонды. Перечень благотворительных фондов, которым законодательно разрешено принимать пожертвования, указан в налоговой декларации штата. Каждый налогоплательщик имеет право перечислить благотворительные пожертвования в один из указанных фондов и получить налоговый вычет из суммы налогового платежа. Например, часть благотворительных пожертвований в Йеллоустоунский художественный музей (*Yellowstone Art Museum*) квалифицируется как вычет из суммы платежей по подоходному налогу или налогу на прибыль. Однако

указанный вычет возможен только в размере 40% от величины пожертвования, в то время как сама сумма пожертвований может быть в пределах 10 тыс. долл. по индивидуальной налоговой декларации (20 тыс. долл. при подаче совместной декларации), но не может превышать фактическую величину налогового платежа в бюджет штата.

Рассмотренные программы «*tax credits*» в своем большинстве предоставляют право налогоплательщику вычета из суммы налоговых платежей определенной суммы фактически уплаченных средств на реализацию социально значимых проектов. В отличие от «процентной филантропии», где налогоплательщик только направляет часть своего подоходного налога на поддержку социально значимых инициатив в момент заполнения налоговой декларации, налоговый вычет предоставляется уже по факту перечисленных средств. Два этих института разведены во времени: при «процентной филантропии» налогоплательщик заявляет о своем намерении, в то время как в случае с налоговым вычетом он его уже реализовал. Но и в том, и в другом случае речь идет о перераспределении части бюджетных средств, недополученных в виде налоговых доходов бюджета. Кроме того, каждый из рассмотренных институтов демонстрирует гражданскую позицию населения в распределении общественных финансов.

2.2. Институт «отмеченных долларов»

Еще один вид прямого участия граждан в распределении бюджетных средств представляет американский опыт введения на федеральном уровне так называемых *check-off programs* — специальных программ, где налогоплательщик заявляет о своем желании перечислить фиксированную сумму денег для поддержки того или иного проекта, поставив («*checks-off*») определенную отметку в соответствующей графе своей налоговой декларации по подоходному налогу. Этот метод финансирования социально значимых инициатив впоследствии стал называться и как «отмеченные доллары» (*check-off dollars*).

Сама идея введения *check-off program* была связана с необходимостью привлечения общественного финансирования к пре-

зидентской избирательной кампании. Первые попытки такого рода были предприняты в начале XX в.: данная инициатива была озвучена конгрессменом от Нью-Йорка, представителем демократической партии Вильямом Кокрэном в 1904 г. и впоследствии Президентом-республиканцем Теодором Рузвельтом в 1907 г.

Главной целью озвученной новации провозглашалась необходимость обуздания коррупции и снижения роли частных средств и соответственно определенного давления со стороны различных политических группировок при подготовке и проведении президентских выборов. До 1956 г. эта идея так и не нашла поддержки среди истеблишмента США, однако соответствующие законопроекты регулярно представлялись Конгрессу. В 1966 г. наконец-то был принят Закон о Фонде предвыборной президентской кампании (*The Presidential Election Campaign Fund Act of 1966*, 80 Stat. 1587), позволяющий направлять туда добровольные «отмеченные доллары». Однако уже в следующем году функционирование Фонда было приостановлено, по сути, так и не начавшись (81 Stat. 57).

В дальнейшем идея получила свое развитие благодаря поправке сенатора Джона Пастера при рассмотрении в Сенате законопроекта о доходах бюджета в 1971 г. (*The Revenue Act of 1971*, 85 Stat. 573). Поправка встретила жесткое сопротивление со стороны республиканцев в ходе четырехдневных дебатов. Президент Никсон был даже готов наложить на нее вето. Спасло ситуацию лишь то, что было принято решение отложить любые финансовые трансакции до президентских выборов 1976 г. Таким образом, в Законе о доходах бюджета 1971 г. было законодательно закреплено создание ныне действующего Фонда предвыборной президентской кампании и открытие отдельного счета в казначействе для финансирования президентских выборов. Закон также позволил Фонду аккумулировать средства, начиная с 1972 г.

Кроме этого, Закон утвердил порядок распределения «отмеченных долларов». Полученные средства должны направляться непосредственно кандидатам в президенты и вице-президенты, которые по американскому законодательству идут в связке с самого начала предвыборной кампании (включая первичных кандидатов, получивших поддержку на праймериз, утвержденных на партийных съездах (конвенциях), и собственно главных, выигравших пред-

выборную гонку), в пределах лимитов, утвержденных для кандидатов от партии, как лидирующей в предварительных голосованиях, так и той, которая получила меньшее количество голосов (речь идет о партиях, набравших свыше 25% голосов).

Для кандидатов любой другой политической партии, кроме демократов и республиканцев, предусмотрена возможность получения средств из этого Фонда, но в гораздо меньшем объеме и при условии, что они наберут больше 5% голосов. Кроме того, средства Фонда включают в себя послевыборные платежи новым партийным кандидатам в соответствии с голосами, полученными партиями на прошедших выборах, в рамках подготовки к следующим выборам президента.

Начиная с 1972 г. в налоговой декларации по федеральному подоходному налогу (форма 1040) появился небольшой раздел, посвященный предвыборной президентской кампании. Эта инициатива позиционировалась как «выбор налогоплательщика» (*The Taxpayer's Choice*). В налоговой декларации требовалось поставить свою отметку в соответствующей графе «да» или «нет»: в случае с подачей индивидуальной декларации, ответив на вопрос «Вы хотите направить 1 долл. в этот фонд?»; в случае с заполнением совместной декларации — «Ваш(а) супруг(а) хотел(а) бы направить 1 долл. в этот фонд?». В случае отрицательного решения этот доллар направлялся в казначейство.

В приложении к декларации (1040, Appendix B) содержалась разъяснительная информация по данной инициативе. В последующие годы здесь стал указываться объем собранных средств и направления их расходования.

Данные Федеральной избирательной комиссии свидетельствуют о том, что интерес к данной инициативе наблюдался недолго, только в течение первых 5–7 лет с момента ее введения (табл. 8).

В 1980 г. была отмечена максимальная доля налоговых деклараций (28,7%), в которых были одобрены отчисления в Фонд предвыборной президентской кампании. Практически в каждой четвертой налоговой декларации была поддержана данная инициатива. В 1981 г. отмечался максимальный объем собранных средств — 41 млн долл.

Таблица 8. Данные о поступлении средств в Фонд предвыборной президентской кампании за счет «отмеченных долларов» в 1973–2014 гг. (млн долл, в текущих ценах)

Год	Сумма собранных средств, млн долл	Доля налоговых деклараций, %	Год	Сумма обранных средств, млн долл	Доля налоговых деклараций, %
1973	2,4	-	1994	71,3	13,0
1974	27,6	-	1995	67,9	12,9
1975	31,7	-	1996	66,9	12,6
1976	33,7	27,5	1997	66,3	12,5
1977	36,6	28,6	1998	63,3	12,5
1978	39,2	25,4	1999	61,1	11,8
1979	35,9	27,4	2000	60,7	11,5
1980	38,8	28,7	2001	59,3	11,0
1981	41,0	27,0	2002	62,0	11,3
1982	39,0	24,2	2003	59,4	10,1
1983	35,6	23,7	2004	55,7	9,2
1984	35,0	23,0	2005	53,3	9,1
1985	34,7	23,0	2006	50,7	10,9
1986	35,8	21,7	2007	49,8	8,3
1987	33,7	21,0	2008	49,5	7,4
1988	33,0	20,1	2009	45,3	7,3
1989	32,3	19,8	2010	40,4	6,6
1990	32,5	19,5	2011	39,6	6,4
1991	32,3	17,7	2012	39,5	6,4
1992	29,6	18,9	2013	35,5	6,0
1993	27,6	14,5	2014	29,5	5,7

Источник: Federal Election Commission. Press Office. Presidential Fund Income Tax Check-Off Status, 1973–2014. March 2015.

В 1993 г. размер налоговых отчислений в Фонд предвыборной президентской кампании был увеличен с 1 до 3 долл. (в совместной декларации – с 3 до 6 долл.) (107 Stat. 312) в результате ожидаемого дефицита ее бюджета 1996 г. Благодаря этому повышению в 1994 г. удалось собрать рекордный объем средств за всю историю существования Фонда – 71,3 млн долл, хотя только в 13,0% деклараций были отмечены отчисления в него. К 2014 г. участие граждан сократилось почти вдвое – до 5,7% от общего объема заполненных налоговых деклараций, а размер отчислений составил всего 29,5 млн долл.

В 2007 г. была предпринята попытка увеличить отчисления с 3 до 10 долл. (в совместной декларации – с 6 до 20 долл.), однако законопроект был отклонен Конгрессом. Основной причиной отклонения законопроекта стала год от года набирающая силу

тенденция к сокращению участия граждан в поддержке президентской предвыборной кампании.

Другой разновидностью «отмеченных долларов» стали *check-off programs*, вводимые на региональном уровне, т.е. правительствами штатов. В отличие от федерального аналога региональные программы обладают характерной особенностью — «отмеченные доллары» перечисляются не из суммы налоговых отчислений в бюджет, а из возврата излишне перечисленных сумм налога (*refund*). В данном случае речь идет не о перенаправлении определенной суммы налоговых отчислений (как в ситуации с поддержкой предвыборной президентской кампании — 3 долл. в специальный Фонд), а разновидности благотворительной поддержки. В случае, если у налогоплательщика по итогам года не образовался возврат излишне уплаченных налоговых платежей, он не имеет возможности принимать участие в программах, связанных с «отмеченными долларами». При этом следует иметь в виду, что налогоплательщик имеет право получить вычет из налогооблагаемого дохода по федеральному подоходному налогу, равный сумме перечисленных «отмеченных долларов» в налоговой декларации штата, но только в следующем отчетном году.

Для того чтобы та или иная некоммерческая организация, как правило, в организационно-правовой форме фонда, получила разрешение собирать «отмеченные доллары», необходимо решение законодательного органа штата, которое оформляется местным законодательным актом после проведения серьезной проверки деятельности этой организации. В случае его получения наименование фонда заносится в перечень разрешенных социально значимых организаций, размещенный в налоговой декларации по подоходному налогу штата.

Первая *check-off program* на региональном уровне была введена в штате Колорадо в 1977 г. и направлена на поддержку находящихся под угрозой уничтожения диких животных. Для этих целей был создан специальный Фонд (*Colorado Nongame and Endangered Wildlife Fund*).

Впоследствии эту инициативу подхватили другие штаты. Так как фонды аккумулируют благотворительные пожертвования, то их деятельность носит ярко выраженный социально значимый

характер. В настоящее время спектр социальных целей очень широк и включает в себя: поддержку семей военнослужащих, включая ветеранов; предотвращение домашнего насилия, в том числе жестокого обращения с детьми; профилактику и лечение тяжелых болезней (рака, склероза, болезни Альцгеймера и др.); сохранение окружающей среды; защиту психического здоровья детей; помощь бездомным людям, включая профилактику безнадзорности; защиту и стерилизацию бездомных домашних питомцев; поддержку людей, оказавшихся в сложной жизненной ситуации; поддержку государственного образования; помощь слепым, глухим и другим людям с физическими недугами; поддержку почетных граждан; развитие физической культуры и спорта; поддержку культуры и искусства и др. Однако наибольшей популярностью пользуются отчисления в фонды, связанные с политической активностью и охраной дикой природы. В некоторых штатах существуют благотворительные программы, отражающие местную специфику. Так, в Колорадо действуют Фонд поддержки чистых рек Колорадо и Фонд охраны диких лошадей.

В 2002 г. действовали 220 программ «отмеченных долларов» в 41 штате США и округе Колумбия. По сравнению с 1989 г., в котором впервые стали проводить мониторинг этих программ, их количество увеличилось более чем вдвое (103 программы в 1989 г.). Совокупный размер благотворительных пожертвований за счет «отмеченных долларов» составил в 2002 г. 32,8 млн долл. По объему собранных средств среди штатов лидировали: Калифорния — 3,9 млн долл. (10 программ); Аризона — 3,8 млн долл. (9 программ); Миннесота — 2,6 млн долл. (2 программы).

Однако анализ трех наиболее популярных программ (поддержка политических партий, фонд дикой природы и предотвращение детской беспризорности) в региональном разрезе показал, что в целом данный механизм поддержки социально значимых проектов значительно уступает адресным благотворительным пожертвованиям. Так, поддержка политических партий в среднем по стране нашла отклик только в 7,7% поданных налоговых декларациях, а средний размер пожертвований составил 2,13 долл. Только в 0,7% поданных деклараций значилась отметка в пользу фонда дикой природы со средним размером пожертвований в 11,07 долл. Предотвращение детской беспризорности нашло поддержку толь-

ко в 0,5% поданных деклараций со средним размером пожертвований, равным 10,62 долл.

Популярность программ с «отмеченными долларами» в самом начале введения этого механизма привела к конкуренции некоммерческих организаций и социальной направленности их деятельности. В 2002 г. только в 11 штатах существовали процедуры ротации некоммерческих организаций, аккумулирующих «отмеченные доллары». Например, в Колорадо организация должна каждые 3 года подтверждать свой статус, проходя процедуру перерегистрации. В ряде штатов установлено нижнее пороговое значение перечисленных средств. В случае, если собранных средств окажется меньше, чем утвержденный лимит, социальная программа и представляющий ее фонд автоматически исключаются из перечня организаций, представленных в налоговой декларации на следующий год. Такая практика действует в Калифорнии, Колорадо, Айдахо, Иллинойсе, Луизиане, Мэриленде, Монтане, Оклахоме, Орегоне и Юте.

Вместе с тем, введение в практику большого числа программ «отмеченных долларов» приводит к размыванию ресурсов и не способствует решению поставленных задач. На фоне увеличения спектра программ также отмечается тенденция к уменьшению разового размера пожертвования.

Например, в Колорадо по состоянию на 2012 г. 15 некоммерческих организаций получили право получать «отмеченные доллары». Из 2,4 млн заполненных индивидуальных налоговых деклараций только в 137 тыс. было дано согласие на перечисление благотворительных пожертвований за счет «отмеченных долларов» из суммы возврата излишне уплаченных налоговых платежей. Суммарный объем этих благотворительных средств превысил 1,5 млн долл., а средний размер денежного перевода составил 10,98 долл. При этом в 1,6 млн заполненных деклараций был отмечен возврат излишне уплаченных налоговых отчислений, средний размер которого составил 437 долл. Максимальный объем средств был перечислен в Фонд помощи семей военнослужащих (150,4 тыс. долл.) и Фонд находящихся под угрозой уничтожения диких животных (168,7 тыс. долл.)²⁸.

28. <http://www.checkoffcolorado.com/pressroom/statistics.php>

В 2002 г. только в двух штатах (Алабаме и Вирджинии) существовали программы, связанные с поддержкой культуры и искусства за счет «отмеченных долларов». Известно, что подобные инициативы предпринимались в Нью-Йорке в начале 80-х гг. прошлого века, но они встретили жесткое сопротивление со стороны законодательного органа штата, а также отдельных представителей культурного сектора (*Freedman (1984)*).

Первым штатом, в котором появилась программа поддержки искусства за счет «отмеченных долларов», стал Орегон. Однако она просуществовала только в течение 8 лет (с 1985 по 1993 гг.). Программа была инициирована представителями культурного сообщества и направлена на строительство и совершенствование инфраструктуры культуры. Из 50-ти штатов США Орегон находился на 49-м месте по размеру государственных расходов на искусство, поэтому возникла необходимость в поиске альтернативных источников его финансирования (*Use arts check-offs (1986)*). Для этих целей Комиссией по делам искусства штата Орегон был создан специальный фонд, который аккумулировал «отмеченные доллары», – Фонд программ культурного назначения (*Cultural Facilities Program Fund*).

По мнению экспертов, в первые три–четыре года своего существования программа была очень успешной. Она генерировала порядка 150 тыс. долл. в год. Во многом это объяснялось тем, что в налоговой декларации того времени было всего два проекта, связанных с «отмеченными долларами», один из которых – по поддержке инфраструктуры культуры. За 8 лет существования программы максимум средств удалось собрать в 1986 г. – 167 тыс. долл. (*Rafool, Loyacono (1995. P. 20)*). По мере того, как перечень программ с «отмеченными долларами» расширялся, размеры собранных средств стали катастрофически снижаться. В 1990–1991 гг. с помощью программы собиралось менее 50 тыс. долл. в год, в то время как Комиссия по делам искусства штата Орегон ежегодно тратила порядка 20 тыс. долл. для рекламы и продвижения данной кампании. Поэтому с 1992 г. рекламная кампания была прекращена. С 1994 г. она была выведена из перечня программ «отмеченных долларов» в налоговой декларации штата Орегон в связи с тем, что не набрала необходимого минимума в 50 тыс. долл. за два года подряд (1992–1993 гг.) в

соответствии с постановлением Департамента по налогам и сборам штата (The efficacy of Tax Check-offs... (1998. P. 3)).

В Вирджинии действуют две программы «отмеченных долларов» в области искусства и культуры: через Фонд искусств (*Virginia Arts Foundation*), созданный в 1997 г., и Фонд исторических ресурсов (*Historic Resources Fund*), образованный в 1998 г. По данным за 1999 г., в 2 077 налоговых декларациях стояла отметка о пожертвовании средств в Фонд искусств Вирджинии, а их объем составил 25,7 тыс. долл. В Фонд исторических ресурсов было пожертвовано 17,3 тыс. долл., что нашло отражение в 1 607 налоговых декларациях.

Алабама — это второй штат в истории США, в котором была введена программа «отмеченных долларов» для поддержки искусства. Она была принята в 1982 г. и направлена на сбор благотворительных средств для развития образования в области искусства. В налоговой декларации по подоходному налогу штата Алабама за отчетный 1982 г. налогоплательщику предлагалось перечислить 1, 5, 10 долл. или другую сумму в Фонд развития искусств (*Arts Development Fund*), который по сей день успешно функционирует и находится в ведении Совета по делам искусств штата Алабама (*Alabama State Council on the Arts*). В первые годы существования проекта средства Фонда использовались для субсидирования студентов, посещающих крупные культурные мероприятия. Речь идет о специальной программе (PASS), в соответствии с которой 50% стоимости входного билета компенсировалось студентам за счет средств Фонда. С тех пор как источников, собранных за счет «отмеченных долларов», стало недостаточно, Совет по делам искусств и гуманизма (бывший Совет по делам искусств штата Орегон) стал дополнительно перечислять в Фонд средства из бюджета штата (The efficacy of Tax Check-offs... (1998. P. 4)).

С 2011 г. такая программа была введена в Калифорнии. В налоговых декларациях появилась графа о перечислении «отмеченных долларов» в Фонд Совета по делам искусств (*Arts Council Fund*). Однако по итогам года она не набрала нижнего порогового значения в 250 тыс. долл. и таким образом не попала в налоговую декларацию следующего года. В 2012 г. культурная общественность приложила большие усилия к тому, чтобы поддержать инициативу

с «отмеченными долларами» для поддержки культуры. Губернатор Калифорнии подписал специальный закон (*Senate Bill 571*), в соответствии с которым в налоговых декларациях по итогам 2013 г. вновь появилась программа, связанная с поддержкой искусства, но уже под другим наименованием – «Сохраним искусство в школах» (*Keep Arts in Schools*). В 2014 г. удалось собрать 256,4 тыс. долл. (21 тыс. налогоплательщиков приняли участие в этой программе)²⁹. Согласно закону, на поддержку искусства можно пожертвовать от 1 долл. и выше из суммы возврата излишне уплаченных налоговых отчислений. По данным Национальной ассамблеи агентств по делам искусств (*National Assembly of State Art Agencies, NASAA*) за 2012 г., только в трех штатах США (Алабама, Калифорния и Вирджиния) действовали программы «отмеченных долларов» в области искусства.

Несмотря на относительно низкий объем собираемых средств, в отдельных штатах время от времени предпринимаются попытки по введению подобной инициативы. Так, в штате Огайо в 2011 г. Историческое общество Огайо (*Ohio Historical Society*) инициировало программу «отмеченных долларов» через Фонд истории (*History Fund*) для сохранения культурных объектов и археологических мест штата, а также поддержки местных исторических, археологических и генеалогических обществ, публичных библиотек, университетских архивов и специальных коллекций. В 2013 г. Фонд истории собрал чуть более 137 тыс. долл., отчисления в который были отмечены в 15 890 налоговых декларациях. Средний размер пожертвования составил 8,63 долл.

Следует обратить внимание на тот факт, что, несмотря на единое название – *check-off programs*, программы «отмеченных долларов» на федеральном и региональном уровнях кардинальным образом отличаются друг от друга. На федеральном уровне речь идет о перенаправлении части налоговых отчислений (*redirecting of his/her tax liability*) на поддержку того или иного проекта путем «отмеченных долларов». Это в чистом виде разновидность института бюджетных назначений, когда налогоплательщик распоряжается не своими, а общественными финансами.

29. <http://www.scpr.org/news/2015/04/14/51001/arts-educators-seek-helping-hand-straight-from-you/>; <http://www.siskiyouaartscouncil.org/news-from-our-sponsors.html#>

На уровне штатов эти программы реализуются за счет отчислений из средств, которые представляют собой возврат налогоплательщику излишне перечисленных им сумм налога (*refund*), т.е. по сути собственных средств. В данном случае речь идет о благотворительной поддержке, но ни коим образом не об институте бюджетных назначений. Однако и такие инициативы очень важны, так как свидетельствуют о высокой гражданской активности людей, готовности оказать поддержку в реализации различных социально значимых проектов.



ПАРТИСИПАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ КАК ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ НОВАЦИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ ПРОЕКТОВ

3.1. Партисипативное бюджетирование: история становления и основное содержание

Институт партисипативного бюджетирования (*participatory budgeting*) является одним из примеров демократического перераспределения властных полномочий в пользу институтов гражданского общества за счет вовлеченности граждан в бюджетные инициативы, при которых учитывается их мнение о направлениях расходования части бюджетных средств. Этот институт наиболее успешно применяется в практике муниципального управления. По мнению Стефана Вилгельми, директора Агентства по внедрению партисипативного бюджетирования в Германии (*Service Agency Communities in One World*), «хорошее государственное управление начинается с муниципального уровня, и участие граждан в принятии управленческих решений на местах является важным элементом этого процесса» (Hope for the Democracy... (2014. P. 7)).

Впервые партисипативное бюджетирование было введено в Латинской Америке в 80-е гг. XX в. Родоначальником стала Бразилия, в которой в то время проходили глубокие трансформационные процессы перехода от диктатуры к демократии. В 1988 г. в стране была принята новая Конституция, которая предоставила большие свободы для активизации гражданской инициативы, в то время как политическое устройство по-прежнему находилось в плену коррупции и клиентелизма. В городе Порто Алегре, столице штата Рио-Гранде-до-Сул, оппозиционно настроенном по отношению к центральному правительству, в 1988 г. к власти пришла Партия трудящихся, лидеры которой заложили основные принципы партисипативного бюджетирования. Пример Порто Алегре признается экспертами институциональной новацией.

Основная идея партисипативного бюджетирования заключалась в том, что простым гражданам, не участвующим в политических процессах и предвыборных кампаниях, была предоставлена возможность реализоваться в выборе направлений расходования бюджетных средств. Процедура состояла в прохождении трех уровней: собрание соседей (народные сходы) на низовом уровне, выдвижение делегатов в партисипативные (инициативные) советы районов и последующее делегирование представителей в главный инициативный совет города. Цель народных сходов заключалась в обсуждении основных приоритетов расходования средств муниципальных бюджетов (городская инфраструктура, здравоохранение, образование, культура, спорт и т.д.) и выдвижении кандидатур в инициативные советы вышестоящего уровня для участия в бюджетных слушаниях. Все жители, которые хотели участвовать в общественных обсуждениях, получили такую возможность. Причем именно народным сходам принадлежала решающая роль в активизации процессов самоорганизации граждан. Делегаты получали мандат только на один год и жестко контролировались делегирующей стороной. Главный инициативный совет города собирался раз в неделю на 2 часа. Несмотря на то, что принятие или отклонение муниципального бюджета являлось прерогативой муниципального собрания, основные направления расходования 15% муниципального бюджета определялись инициативным советом города. Бюджетные средства (в пределах указанных 15%) распределялись между районами города с учетом следующих критериев: 1) перечня основных направлений использования бюджетных средств и их ранжирования по принципу большинства: «один человек — один голос»; 2) численности проживающего в районе населения; 3) качества уже имеющейся инфраструктуры или обслуживания. Эксперты признают, что введение принципа социальной справедливости было одним из самых значимых достижений данного эксперимента (Hope for the Democracy... (2014. P. 32–33)).

В первые годы после внедрения партисипативного бюджетирования в Порто Алегре в нем участвовали менее 1 000 человек, к 1992 г. число участников достигло почти 8 000. В 2002 г. оно превысило отметку в 28 000 человек (Participatory Budgeting... (2007. P. 33)).

В настоящее время различные вариации данного института используются более чем в 20 странах мира, включая страны Латинской Америки, Западную и Восточную Европу, США и, с недавних пор, Китай.

За почти 25-летнюю историю существования партисипативного бюджетирования эта институциональная новация прошла через пять основных стадий своего становления и развития в мире. Первая стадия пришлась на период с 1989 по 1997 гг. и связана с преобразованием бюджетного процесса в Порто-Алегре в Бразилии и Монтевидео в Уругвае. В Бразилии в то время практику партисипативного бюджетирования стали применять в 30 муниципалитетах. Вторая – с 1997 по 2000 гг. – ознаменовала собой широкое распространение практики партисипативного бюджетирования в Бразилии, когда число муниципалитетов, участвующих в эксперименте, достигло 140. Третья началась после 2000 г. и была связана с распространением этого института в зарубежных странах и появлением его различных вариаций. Четвертая – в 2007–2008 гг., когда были сформированы национальные и международные структуры партисипативного бюджетирования в Бразилии, Колумбии, Аргентине, Испании, Германии, Чили, Португалии, Великобритании, США и других странах. Пятая стадия характеризуется интеграцией партисипативного бюджетирования в более широкую систему гражданского участия и процессы активизации гражданских инициатив (Норе for the Democracy... (2014. P. 23–24)).

По состоянию на 2013 г. в мире насчитывалось от 1 269 до 2 778 муниципальных образований (сверху вниз: от городского уровня до самого низового уровня местного самоуправления), использующих в практике управления партисипативное бюджетирование: в Латинской Америке – от 626 до 1 138; в Европе – от 474 до 1 317; в Азии – от 58 до 109; в Африке – от 110 до 211 (Норе for the Democracy... (2014. P. 29)).

По мнению экспертов, успешная практика применения партисипативного бюджетирования зависит от взаимодействия четырех основных факторов: активной поддержки данной инициативы со стороны высшего должностного лица органа местного самоуправления; гражданского общества, готового и способного отстаивать свои позиции в непрекращающихся общественных слу-

шаниях; благоприятного политического окружения, отбивающего атаки законодателей на партисипативное бюджетирование; финансовых ресурсов, необходимых для поддержки проектов, получивших одобрение граждан (Participatory Budgeting... (2007. P. 24)).

Партисипативное бюджетирование очень активно развивается в последние годы во всем мире. Например, в Нью-Йорке только за 4 года с момента введения пилотного проекта «Народный бюджет» (с 2011/2012 отчетного года) количество районов, участвующих в партисипативном бюджетировании, увеличилось с 4 до 24; объем распределяемых бюджетных средств вырос с 5,6 млн долл. до 31,9 млн долл.; количество жителей, голосующих за выбор того или иного проекта в рамках партисипативного бюджетирования, возросло с 6,0 тыс. чел. до 51,4 тыс. чел.; число добровольных представителей, принимающих участие в соседских сходах, увеличилось с 2,1 тыс. чел. до 6,1 тыс. чел.; количество представителей, заседающих в городской бюджетной комиссии, выросло с 251 чел. до 606 чел.; количество одобренных местными жителями проектов достигло 114 (A peoples' budget (2015. P. 3)).

3.2. Партисипативное бюджетирование в России: особенности и практика применения

По данным Центра инициативного бюджетирования НИФИ Министерства финансов России, в нашей стране также получила свое развитие практика партисипативного бюджетирования, которая представлена в 2-х вариантах: «Народный бюджет» – через выбор приоритетов расходования бюджетных средств; Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) – через софинансирование населением, бизнесом, местным и региональным бюджетами проектов, получивших одобрение жителей.

Программы «Народный бюджет» реализуются в Кировской области, в городах Череповец Вологодской области и Сосновый Бор Ленинградской области («Я планирую бюджет»).

Программа поддержки местных инициатив реализуется в России при поддержке Всемирного банка и в настоящее время представлена в семи регионах. Программа была запущена в Ставропольском крае в 2007 г., затем в Кировской области – 2009 г.,

Тверской области – 2012 г., Нижегородской области и Хабаровском крае – 2013 г., Республике Башкортостан – 2014 г., Республике Северная Осетия-Алания – 2015 г. (Вагин (2015а. С. 56)).

В г. Череповец Вологодской области в 2013 г. был запущен проект «Народный бюджет» при содействии Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив и Европейского университета в Санкт-Петербурге. Бюджетная комиссия в составе 20 человек, отобранных по жребию из числа активных граждан города, выбрала проекты, преимущественно связанные со строительством спортивных площадок и обустройством парков, на общую сумму в размере 15 млн руб. Эти проекты были одобрены мэрией города и включены в городской бюджет 2014 г. По результатам 2015 г. объем средств городского бюджета, предоставленный для распределения комиссии из активных жителей, составил всего 7 млн руб.

В г. Сосновый бор Ленинградской области проект «Я планирую бюджет» был запущен в 2013 г., аналогичный череповецкому опыту. В 2014 г. из городского бюджета было выделено 20 млн руб. на реализацию социально значимых проектов, отобранных гражданами в рамках реализации этой программы.

Выбор обоих городов был обусловлен необходимостью соответствия двум критериям: 1) согласия муниципальной власти работать на условиях, предложенных инициаторами в рамках пилотного проекта; 2) наличия профицитного бюджета.

В Кировской области в 2014 г. стартовала программа «Народный бюджет», которая позиционируется как «социальный эксперимент», подразумевающий распределение части средств местного бюджета специально созданной для этих целей комиссией, состоящей из местных жителей. Правительство области объясняет введение этой программы необходимостью вовлечения населения в непосредственное распределение бюджетных средств на нужды поселения, повышения открытости деятельности органов местного самоуправления, а также информированности и финансовой грамотности населения.

В рамках проекта каждому муниципальному образованию Кировской области была предоставлена возможность распределения 3 млн руб., выделенных в качестве дотации из областного бюджета.

Однако 2-й вариант партисипативного бюджетирования в виде Программы поддержки местных инициатив стартовал в Кировской области гораздо раньше. В 2010 г. в рамках пилотного проекта были отобраны шесть муниципальных районов. В них были реализованы 26 проектов на уровне городских и сельских поселений города на общую сумму около 22,5 млн руб.: 78% – средства областного бюджета, 5% – муниципальных бюджетов, 13% – населения и 4% – спонсоров.

С 2011 г. ППМИ стала реализовываться на всей территории Кировской области. В 2012 г. помимо городских и сельских поселений было решено включить в радиус действия программы муниципальные районы.

В 2014 г. были реализованы 359 проектов на общую сумму в размере 332,1 млн руб., из которых 69% были выделены из областного бюджета, 13% – местных бюджетов, 11% – за счет средств населения и 7% – средств спонсоров.

За 5-летний период существования ППМИ в Кировской области были реализованы 1,3 тыс. проектов, одобренных жителями, из них: 434 – ремонт дорог, 332 – объекты водоснабжения, 145 – объекты благоустройства территории, 89 – места массового отдыха и другие проекты (объекты культуры, благоустройство кладбищ, освещение, тротуары и пр.). Таким образом, объем средств, вовлеченных в ППМИ, вырос за рассматриваемый период почти в 15 раз, а количество реализованных в год проектов – почти в 14 раз.

В Тульской области проект «Народный бюджет» стартовал в 2011 г. Несмотря на свое название, данная программа реализуется в Тульской области при обязательном условии софинансирования и, по сути, относится ко 2-му варианту партисипативного бюджетирования – Программе поддержки местных инициатив.

В Положении о «Народном бюджете» говорится, что он «направлен на определение и реализацию социально значимых проектов на территориях муниципальных образований Тульской области с привлечением граждан и организаций к деятельности органов местного самоуправления в решении проблем местного значения». Как отмечают эксперты, «главной особенностью проекта «Народный бюджет» является не только активное участие населения в выявлении и определении степени приоритетности проблем

местного значения, но и участие в контроле качества, в приемке выполненных работ, а также в последующем содержании и обеспечении сохранности объектов. Также реализацию проекта с начала и до его завершения контролирует инициативная группа. Без подписей членов инициативной группы акты приемки-сдачи работ по проекту не принимаются к оплате из областного бюджета» (Ярошевский, Сафонова (2015)).

Программа стартовала в 2011 г. с поддержки проектов в сельских поселениях, а с 2014 г. в радиус ее действия попали городские территории. За период с 2011 по 2013 гг. на реализацию этой программы были выделены 376 млн руб. из областного бюджета (Ярошевский, Сафонова (2015)).

Помимо традиционных для «Народного бюджета» проектов, направленных на улучшение дорожно-транспортной инфраструктуры и состояния жилищно-коммунального хозяйства, принимаются заявки, связанные с проведением работ в муниципальных учреждениях образования и культуры, в том числе используемых для проведения общественных и культурно-массовых мероприятий, а также на муниципальных объектах культурного наследия.

Так, для реализации проектов на 2015–2016 гг. на городских территориях при суммарной стоимости проекта, не превышающей 5 млн руб., необходимо собрать 15% средств от населения и спонсоров, а 12% – за счет местного бюджета. Проекты стоимостью от 5 до 10 млн руб. требуют софинансирования в размере 12% – за счет населения и спонсоров и 15% – из средств местного бюджета. При реализации проектов в сельских поселениях доля софинансирования за счет средств населения, спонсоров и местного бюджета ниже: проекты до 5 млн руб. – 8% за счет средств населения и спонсоров, 12% – из местного бюджета; проекты от 5 до 10 млн руб. – 6% за счет населения и спонсоров, 15% – из местного бюджета. Оставшиеся средства выделяются из областного бюджета.

Участие жителей в реализации проекта заключается в определении на общем с администрацией муниципального образования собрания основных приоритетов расходования бюджетных средств, условий софинансирования, в избрании инициативной группы с председателем и казначеем и выборе способа сбора средств.

Из 1 000 поданных в 2014 г. заявок были отобраны 605 проектов, общая стоимость которых составила 615 млн руб., из которых 377 млн было выделено из областного бюджета, 121 млн — из местных бюджетов муниципальных образований, 72 млн — это средства населения, 45 млн руб. — спонсоров (физических и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей) (Ярошевский, Сафонова (2015)).

Таким образом, совокупные средства, направленные на реализацию программы «Народный бюджет — 2014», были распределены следующим образом: 61% — из областного бюджета, 20% — из местных бюджетов, 12% — от населения и 7% — от спонсоров.

В Тверской области Программа поддержки местных инициатив стартовала в 2013 г. В ней приняли участие 72 сельских поселения и было реализовано 53 проекта, одобренных жителями. В 2014 г. число сельских поселений — участников Программы увеличилось более чем в 2 раза — до 151, а количество реализованных проектов достигло 94. Привлеченные средства составили в 2013 г. 19 млн руб., а в 2014 г. увеличились до 48 млн руб. Средства областного бюджета, выделенные на условиях софинансирования, для реализации ППМИ увеличились с 25 млн руб. в 2013 г. до 56,7 млн руб. в 2014 г.

В 2014 г. общая сумма средств, направленных на реализацию ППМИ в Тверской области, составила 104,3 млн руб., из которых 54,3% — за счет областного бюджета, 28,8% — местных бюджетов, 13% — жителей и 3,9% — спонсоров. Причем, в пятерку лидеров вошли проекты, связанные с водоснабжением (31%), объектами культуры (18%), строительством и ремонтом дорог (15%), детских площадок (9%) и освещением (7%).

Мониторинг проектов в рамках ППМИ, представленный на сайте «Открытое правительство», свидетельствует о том, что в регионах складываются собственные модели реализации партисипативного бюджетирования. Это прослеживается как в типологии реализованных проектов (табл. 9), так и в структуре софинансирования (табл. 10).

Таблица 9. Типология реализованных проектов ППМИ

Типология проектов	Ставропольский край (2007–2013)	Кировская область (2010–2013)			Нижегородская область (2013)	Тверская область (2013)	Республика Башкортостан (2014)	Хабаровский край (2014)
		поселения	районы	города				
Водоснабжение	6,6%	33,8%	-	-	9,4%	28,3%	5,9%	-
Дороги, мосты	9,9%	35,7%	35,3%	24,5%	21,9%	11,3%	27,9%	8%
Спортивные сооружения	7,4%	4,2%	13,7%	8,8%	3,1%	9,5%	8,8%	15%
Уличное освещение	0,8%	5,7%	-	2,9%	-	1,9%	2,9%	-
Благоустройство	8,7%	6,5%	-	42,1%	6,2%	1,9%	2,9%	15%
Детские площадки	8,3%	-	-	-	9,5%	7,5%	8,8%	15%
Тротуары	4,1%	-	-	-	6,2%	-	-	8%
Дома культуры	45,5%	3,4%	47,0%	2,0%	6,2%	28,3%	22,1%	8%
Другое	8,7%	10,7%	3,9%	19,7%	37,5%	11,3%	20,6%	31%
Всего, ед.	242	767	51	102	32	53	69	13

Источник: <http://open.gov.ru/upload/iblock/199/19998af875d8e0d748f2d6b58ddb7ca.pdf>

Помимо водоснабжения, строительства транспортной инфраструктуры и благоустройства территорий высока доля проектов, связанных с улучшением состояния учреждений культуры. Так, в Ставропольском крае за весь период действия ППМИ (2007–2013 гг.) почти половина проектов (45,5%) была направлена на ремонт или благоустройство учреждений культуры. Также высока доля проектов по поддержке учреждений культуры в Кировской области на уровне муниципальных районов за весь период действия ППМИ с 2010 по 2013 гг. (47%). В Тверской области в 2013 г. на поддержку учреждений культуры были ориентированы почти треть проектов ППМИ (28,3%), а в Республике Башкортостан по итогам 2014 г. – почти каждый пятый проект (22,1%) (табл. 10).

Партисипативное бюджетирование пока в очень малой степени касается проектов, связанных с сохранением культурного наследия. Из 2 000 проектов, реализованных с 2007 по 2014 гг. в российских регионах, 1% пришелся на объекты культурного наследия (ремонт зданий – памятников истории и культуры). Так, в Тульской области в рамках программы «Народный бюджет–2016» запланированы работы на объектах культурного наследия местного значения.

Таблица 10. Софинансирование в реализованных проектах ППМИ

Источники финансирования	Ставропольский край (2013)	Кировская область (2013)	Тверская область (2014)	Нижегородская область (2013)	Республика Башкортостан (2014)	Хабаровский край (2014)
Региональный бюджет, млн руб.	61,7 (84%)	299,3 (71%)	56,5 (54%)	20,0 (63%)	59,5 (72%)	17,4 (75%)
Местное софинансирование, млн руб. В том числе:	11,3 (16%)	119,7 (29%)	48,3 (46%)	11,9 (37%)	22,9 (28%)	5,6 (25%)
средства населения, млн руб.	1,3 (2%)	40,7 (10%)	9,2 (9%)	4,1 (13%)	7,3 (9%)	1,5 (7%)
муниципальный бюджет, млн руб.	7,1 (10%)	51,9 (12%)	30,3 (29%)	6,2 (19%)	9,1 (11%)	2,9 (13%)
средства спонсоров, млн руб.	2,9 (4%)	27,1 (7%)	8,8 (8%)	1,6 (5%)	6,5 (8%)	1,2 (5%)
Всего, млн руб	73,0	418,9	104,7	31,9	82,4	23,0

Источник: <http://open.gov.ru/upload/iblock/199/19998af875d8e0d748f2d6b58ddb7ca.pdf>

Финансовое обеспечение реализации проектов в рамках ППМИ свидетельствует о том, что лидером по объемам привлечения финансовых средств является Кировская область (418,9 млн руб.), на втором и третьем местах (с существенным отставанием): Тверская область (104,7 млн руб.) и Республика Башкортостан (82,4 млн руб.) (табл. 10).

В структуре софинансирования преобладают средства региональных бюджетов, где на их долю приходится порядка 70% средств, собираемых для реализации проектов ППМИ, в то время как местные бюджеты в состоянии выделить от 10 до 20% средств. Обращает на себя внимание опыт Тверской области, в которой средства местных бюджетов составляют почти треть (29%) от общей суммы проектов ППМИ.

Средства населения варьируются в пределах от 2% (Ставропольский край) до 13% (Нижегородская область) в структуре софинансирования. Поддержка спонсоров (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) занимает последнее место в структуре софинансирования и варьируется от 4% (Ставропольский край) до 8% (Тверская область, Республика Башкортостан).

Внедрение институтов партисипативного бюджетирования в отечественную практику местного самоуправления способ-

ствует решению актуальных для местного сообщества проблем «на местах» в соответствии с расстановкой приоритетов, выявленных в ходе народных сходов (собраний соседей), голосования жителей и общественных слушаний.

Следует отметить, как по-разному оценивают результаты реализации проектов партисипативного бюджетирования в России и за рубежом. Отечественные эксперты, в первую очередь, отмечают экономические эффекты, среди которых выделяют: 1) экономию бюджетных средств; 2) повышение эффективности государственных и муниципальных расходов; 3) софинансирование. К социальным эффектам, как правило, относят: 1) вовлечение граждан в «бюджет для граждан»; 2) решение острых, «незаметных» проблем; 3) повышение уровня доверия к власти; 4) искоренение изживенческих настроений; 5) формирование идеологии партнерства граждан и органов местного самоуправления; 6) содействие формированию территориальных сообществ (Вагин (2015b)).

Зарубежные эксперты прежде всего акцентируют внимание на социальных эффектах, подчеркивая важность распространения практик прямой демократии, активизации самосознания и самоорганизации граждан, осуществления общественного контроля, появления у них уверенности в том, что их мнение будет учтено (Dias (2014. P. 21–26)).

Акцент на разных сторонах одного и того же явления во многом обусловлен тем, что для зарубежных экспертов партисипативное бюджетирование представляет собой не столько бюджетную новацию *per se*, вырванную из контекста, сколько неотъемлемую часть партисипативной демократии или демократии участия (*participatory democracy*). «Контроль над властью более не является уделом политических партий, очень часто занимающихся только вербовкой сторонников. Основой демократии сегодня может быть только демократия участия... Она уже не будет сводиться к простой оппозиции «гражданского общества» по отношению к сфере публичной власти... Напротив, речь идет о том, чтобы индивидуумы ощутили себя как граждане... Однако демократия участия имеет не только политическое значение. Она имеет еще значение и социальное... она сопровождается возрождением живой общинности, воссозданием соседских, профессиональных и

иных связей, основанных на солидарности людей» (Бенуа (2009. С. 334–335)).

В противном случае, партисипативное бюджетирование в России рискует превратиться в «институциональную ловушку» (в терминах академика В.М. Полтеровича), когда имплантация зарубежного института в отечественную институциональную среду сопровождается национальными особенностями, полностью меняющими «букву и дух закона».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Важнейшим сюжетом настоящего доклада является рассмотрение институциональных новаций, связанных с участием гражданского общества в процессах распределения и определения основных направлений расходования ограниченных бюджетных средств. Речь идет, с одной стороны, об институте бюджетных назначений как альтернативном механизме расходования государственных средств, при котором непосредственно налогоплательщики в рамках заданных ограничений определяют направления финансовой поддержки определенных видов социально значимой деятельности. В упрощенной форме (*percentage philanthropy*) этот институт гражданского общества, представляющий одну из ветвей эволюции «церковного налога», уже используется в ряде европейских стран. С другой стороны — о параллельной ветви института бюджетных назначений — партисипативном бюджетировании, при котором граждане участвуют в определении основных направлений расходования бюджетных средств, как правило, на уровне местного самоуправления.

Из трех рассмотренных направлений участия гражданского общества в бюджетных инициативах в России применяется только институт партисипативного бюджетирования (в рамках пилотного проекта), когда люди напрямую не участвуют в процессе распределения бюджетных средств, а определяют основные направления их расходования в пределах 10–15% от объема местного бюджета.

Предложение о формировании института бюджетных назначений в части предоставления гражданам на законодательном уровне права распределения незначительной части своего подоходного налога (в пределах 1–2%) и направления этих средств на поддержку культуры и искусства вызвало резкую критику Минфина России при обсуждении проекта Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 г. В результате все отвергнутые элементы многоканальной системы финансирования культуры,

включая институт бюджетных назначений, маркированные налоги, бюджетные нормативы, национальную лотерею в области культуры и пр., были перенесены из раздела «Механизмы реализации Стратегии»³⁰ в раздел «Современная модель культурной политики» (в части описания существующего мирового опыта).

Что касается рассмотренных институциональных форм финансовой поддержки социально значимых проектов за счет налогового стимулирования (налоговые вычеты, институт «отмеченных долларов»), то в настоящее время нет никаких юридических оснований для их введения в России, так как в нашей стране не получила широкого распространения концепция налоговых расходов бюджета.

Термин «налоговые расходы» (*tax expenditures*) был введен в научный оборот Стэнли Сюрреем (*Surrey (1973)*). Рассматривая данное понятие в контексте различных видов налоговых льгот, С. Сюррей и П. Макдениэл подчеркивали: «Какой бы ни была их форма, эти отступления от нормативной структуры налогов представляют собой государственные расходы на льготлируемые виды деятельности или группы налогоплательщиков, осуществляемые через налоговую систему, а не через прямые расходы, предоставление займов или другие формы государственной помощи» (*Surrey, McDaniel, (1985. P. 3)*). В соответствии с Законом 1974 г. (*Congressional Budget and Impoundment Act*) в США стал публиковаться «бюджет налоговых расходов» (*Burman (2003. P. 613), Shaviro (2003. P. 23)*). Немногим позже институт налоговых расходов получил широкое распространение – как в Северной Америке, так и в странах Европы (*Малинина (2010. С. 21–93)*).

Встраивание институтов гражданского общества в систему государственного управления является чрезвычайно актуальной задачей для современной России. В настоящее время распределение государственных и муниципальных финансов является исключительно прерогативой органов власти. При этом наблюдаются существенные диспропорции в государственной поддержке: например, бюджетные расходы на так называемый «силовой блок» растут опережающими темпами по сравнению с государственным финан-

30. Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 29 февраля 2016 г. № 326-р.

сированием тех отраслей, функционирование которых способствует переходу страны к инновационному социально ориентированному типу развития (в терминах Стратегии–2020). Из-за диктата финансово-экономических ведомств социально значимые отрасли по-прежнему финансируются от достигнутого, а не исходя из их реальных потребностей.

Проблема сотрудничества государства с институтами гражданского общества является одной из центральных в определении стратегических приоритетов социально-экономического развития страны, а также основных направлений их реализации. Поэтому передача этих полномочий целиком и полностью на откуп государству (в лице коррумпированных чиновников) чревата смещением вектора социально-экономических преобразований от нормативных интересов общества в сторону групповых интересов правящей элиты. Встраивание (прямое или опосредованное) институтов гражданского общества в бюджетный процесс с целью распределения ограниченной части бюджетных средств в соответствии с общественными предпочтениями является важным этапом на пути к процветанию государства, улучшению качественных характеристик общественного устройства и гармоничному развитию человека и общества в целом.

«Если же говорить о долгосрочной перспективе, то решающий вклад в становление принципиально более демократической и эффективной социальной политики, как и политики вообще, способны, по-видимому, внести усилия, направленные на развитие *гражданской самоорганизации*. Это касается едва ли не любых ее форм, будь то добросовестное лоббирование групповых интересов или благотворительность, правозащита или просветительская деятельность, общественный контроль или взаимопомощь» (Якобсон (2016. С. 403)).

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бенуа А.* Против либерализма (к Четвертой политической теории). СПб.: Амфора, 2009.
2. *Вагин В.В.* Инициативное бюджетирование: российская практика // *Бюджет.* 2015а. №4. С. 55–57.
3. *Вагин В.В.* От инициативного бюджетирования к бюджетам народных инициатив. Доклад на I Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию. 2015б. 21–22 окт. <http://www.nifi.ru/ru/nifi-events/events/799-211015-pb-conf.html>.
4. *Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А.* Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // *Финансовый журнал.* 2015. № 4(26). С. 94–103.
5. *Гаврилова Н.В.* Зарубежные тренды в сфере партисипаторного бюджетирования // *Финансовый журнал.* 2016. № 2(30). С. 118–125.
6. *Изотова О.И.* Налогообложение физических лиц в зарубежных странах: перспективы применения в России // *Вопросы экономики и права.* 2011. № 4. С. 355–359.
7. *Испания. Анфас и профиль* / Под ред. В.Л. Верникова. М.: Изд-во «Весь Мир», 2007.
8. *Кнац Ю., Сборников И., Тисленко Д.* «Процентная филантропия»: о возможности введения в России налога на содержание некоммерческих организации (2010). [Электронный ресурс] Режим доступа: http://tmbv.info/index.php?option=com_content&view=article&id=7323:1-r-&catid=331:2010-08-03-0828-12&Itemid=400/, свободный. Загл. с экрана. Яз. рус. (дата обращения: ноябрь 2013 г.).
9. *Кудряшов С.М.* Шведская модель церковно-государственных отношений // *НВ: Культуры и искусства.* 2013. № 4. С. 53–80.
10. *Лукин С.В.* Дар, пожертвование, налог: христианское нормативное учение и исторические формы // *Христианское чтение.* 2011. № 4(39). С. 6–30.
11. *Лыкова А.Н.* Налоговые системы зарубежных стран: учебник для магистров / А.Н. Лыкова, И.С. Букина. М.: Юрайт, 2013.

12. *Малинина Т.А.* Оценка налоговых льгот и освобождений: зарубежный опыт и российская практика. М.: Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара, 2010.
13. *Музычук В.Ю.* Должно ли государство финансировать культуру? (Научный доклад). М.: ИЭ РАН, 2012.
14. *Музычук В.Ю.* Государственная поддержка культуры: ресурсы, механизмы, институты. СПб.: Нестор-История, 2013.
15. Основной закон Федеративной Республики Германия // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. Пер. с нем. / Под ред. Ю.П. Урьяса. М.: Прогресс, 1991.
16. Проблемы налогообложения некоммерческих организаций в России. Научные труды. №108Р / Рук. авт. кол. С. Синельников-Мурылев, И. Трунин. М.: ИЭПП, 2007.
17. *Рубинштейн А.Я.* Теоретические аспекты социальной политики государства. В кн.: Социальная политика в контексте «нормативной теории государства» // Под общ. ред. проф. А.Я. Рубинштейна. М.: Институт экономики РАН, 2009.
18. *Рубинштейн А.Я.* Вместо заключения // Журнал Новой экономической ассоциации. 2010. №6. С. 163–164.
19. *Рубинштейн А.Я., Музычук В.Ю.* Оптимизация или деградация? Между прошлым и будущим российской культуры // Общественные науки и современность. 2014. №6. С. 5–22.
20. Социальное партнерство государства и религиозных организаций: Монография / Якунин В.И. и др. М.: Научный эксперт, 2009.
21. *Федоров Б.Г.* Новый англо-русский банковский и экономический словарь. СПб.: ООО «Издательство «Лимбус Пресс», 2006.
22. *Хаунина Е.А.* «Процентная филантропия» — дополнительный финансовый ресурс для организаций социально-культурной сферы // Журнал Новой экономической ассоциации. 2012. №2(14). С. 141–143.
23. *Хаунина Е.А.* «Процентная филантропия» — проблемы трансплантации успешного института финансовой поддержки культурной деятельности. В кн.: Культура и рынок. Опекаемые блага. СПб.: Алетейя, 2013.
24. Чистый ввоз/вывоз капитала частным сектором в 2000–2015 годах и I квартале 2016 года (по данным платежного баланса

Российской Федерации, по методологии РПБб). Центробанк России. Дата последнего обновления данных 12.04.2016. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.cbr.ru/statistics/?PrtlId=svs> (по состоянию на 05.05.2016).

25. *Якобсон Л.И.* Социальная политика ювенольного общества. В кн.: Социальный либерализм / Под ред. А.Я. Рубинштейна, Н.М. Плискевич. СПб.: Алетейя, 2016. С. 385–405.

26. *Ярошевский В.С., Сафонова М.В.* Народному бюджету народный размах // Бюджет. 2015. №2.

27. *Allen J.* In Europe 'Church Taxes' Not Unusual // National Catholic Reporter. 1999. Vol. 35. No. 13.

28. A Peoples' Budget. A Research and Evaluation Report on Participatory Budgeting in New York City. By the Community Development Project at the Justice Center with the PBNYC Research. 2015 Team. https://cdp.urbanjustice.org/sites/default/files/CDP.WEB.doc_Report_PBNYC_cycle4findings_20151021.pdf.

29. *Bullain N.* Explaining Percentage Philanthropy: Legal Nature, Rationales, Impacts // The International Journal of Not-for-Profit Law. 2004. Vol. 7. Issue 1. September.

30. *Burke L., Sheffield R.* School Choice in America 2011: Educational Opportunity Reaches New Heights Backgrounder No. 2597. The Heritage Foundation. 17th of August, 2011.

31. *Burman L.* Is the Tax Expenditures Concept Still Relevant? // National Tax Journal. September 2003. Vol. 56. No. 3. P. 613–627.

32. *Dias N.* Twenty-five years of participatory budgets in the world: a new social and political movement? In: Hope for the Democracy—25 years of participatory budgeting worldwide. N. Dias (org.). Sao Bras de Alportel: In Loco Association, 2014. P. 21–26.

33. *Fazekas E.* «The 1% Law in Hungary: Private Donation from Public Funds to the Civil Sphere» // The Journal of East European Law. 2000. Vol. 7. Nos. 3–4, e.g. on p. 447.

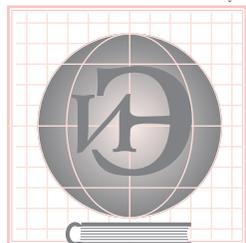
34. Federal Election Commission. Press Office. Presidential Fund Income Tax Check-Off Status, 1973–2012. October 2013. <http://www.fec.gov/press/bkgnd/fund.shtml>.

35. Federal Tax Incentives for Rehabilitating of Historic Buildings. 35th Anniversary. National Park Services, US Department of the Interior Technical Preservation Services. Washington, March 2015.

36. *Fernandez Rafael, Palazuelo Enrique*. European Union Economies Facing 'Baumol's Disease' within the Service Sector // Journal of Common Market Studies. March 2012. Vol. 50. Issue 2. P 231–249.
37. Financing the Arts. Financing the Arts and Culture in the European Union. Brussels, European Parliament. 2006. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.culturalpolicies.net/web/files/134/en/Financing_the_Arts_and_Culture_in_the_EU.pdf, СВОБОДНЫЙ.
38. *Freedman S*. Staff Cuts Reshaping State Arts Council // The New York Times. 1984. 16th of February.
39. *Gerencsér B., Oprics J*. The role of percentage designation in creating a culture of giving. Budapest: Nonprofit Information and Training Centre (NIOK) Foundation, 2007.
40. Historic Preservation Tax Incentives. National Park Services, US Department of the Interior Technical Preservation Services. Washington, 2012.
41. Hope for the Democracy—25 years of participatory budgeting worldwide. N. Dias (org.). Sao Bras de Alportel: In Loco Association, 2014.
42. *Kuti E., Vajda A*. Citizen's Votes for Non-Profit Activities in Hungary. Nonprofit Information and Training Center – Non-Profit Research, 2000.
43. *Morrison S*. Individual Tax Income Credit and Selected Deduction Analysis. A Report Prepared for Revenue and Transportation Interim Committee. Montana Legislative Fiscal Division, February 2014.
44. Participatory Budgeting. Ed. by Anwar Shan. The Public Sector Governance and Accountability Series. Washington DC: The World Bank, 2007.
45. Private School Tuition Organization Income Tax Credits in Arizona: A Summary of Activity FY 2012, Arizona Department of Revenue (2012). www.azdor.gov/Portals/0/Reports/FY2012%20private%20schl%20tuition%20org%20crdt%20rept.pdf.
46. *Rafool M., Loyacono L*. Creative Solutions for Funding the Arts. National Conference of State Legislatures: Alternative Sources of State Funding for the Arts. 1995. http://heartland.org/sites/all/modules/custom/heartland_migration/files/pdfs/4150.pdf.

47. School Choice Programs. The Friedman Foundation. 2013. March 26. <http://www.edchoice.org/School-Choice/School-Choice-Programs.aspx>
48. *Shaviro D.* Rethinking Tax Expenditures and Fiscal Language. NY: University School of Law, 2003.
49. *Surrey S.* Pathways to Tax Reform. Harvard University, 1973.
50. *Surrey S., McDaniel P.* Tax Expenditures. Harvard University, 1985.
51. Tax Expenditures in OECD Countries. OECD Publishing. Paris, 2010.
52. The Corporate Income Tax Credit Scholarship Program Saves State Dollars. The Florida Legislature. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability. Report №08-68. December 2008.
53. The Efficacy of Tax Check-offs as a Method of Funding The Arts. Prepared for the Idaho Commission on the Arts. January 29, 1998. [http://www.westaf.org/assets/pdf/efficacy_tax_checkoffs1998.pdf]
54. *Török M.* Percentage Philanthropy. Budapest: NIOK, 2004.
55. Use arts check-offs // The Register Guard. 1986. Feb. 24.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

Сайт: www.inecon.ru

Научный доклад

Музычук В.Ю., Хаунина Е.А.

Институциональные новации в финансировании культуры

Оригинал-макет *Валериус В.Е.*

Редактор *Ерзнкян М.Д.*

Компьютерная верстка *Сухомлинов А.Р.*

Подписано в печать 23.05.2016. Заказ № 18

Тираж 300 экз. Объем 3,3 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0547-7



9 785994 005477

