

УДК 347.73(470+571):008 DOI: 10.14451/2.197.9

# Правовое регулирование финансового обеспечения государственной поддержки кинематографии

© 2024 Еремина Елизавета Анатольевна

Кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского права Юридического факультета; доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой. Российский государственный гуманитарный университет; Саратовская государственная юридическая академия, Россия, Москва.  
E-mail: lizavetaeremina@gmail.com

**Ключевые слова:** бюджетные субсидии; государственная поддержка кинематографии; кинорибейты; стратегическое планирование; финансовый контроль; финансовое обеспечение, Фонд кино.

В статье государственная поддержка кинематографии рассматривается в контексте института финансово-правового обеспечения. Автором проанализированы механизмы полного и частичного финансирования кинопроектов, включая выделение бюджетных субсидий, государственных контрактов, поддержка, предоставляемая Фондом кино по договорам за счет бюджетных и собственных средств, а также инструмент бюджетных возвратов (кинорибейтов). Выделяются основные проблемы в области стратегического планирования, а также поднимается проблематика эффективности расходования бюджетных средств. Автор приходит к выводу о целесообразности разработки федерального отраслевого документа стратегического планирования в области кинематографии и выстраивание системы контроля эффективности расходования выделяемых бюджетных средств Минкультуры России и Фондом кино.

Государственная поддержка кинематографии является одним из важнейших направлений деятельности государства по реализации культурной политики и обеспечению реализации конституционных прав в области культуры. Для государства кинематограф представляет собой не только инструмент культурной, но и информационной политики, при том как внутренней, так и внешней. Кино формирует важные общественно-ценностные ориентиры, воспитывает патриотизм, является важным элементом,

определяющим образ страны в мире.

Вместе с тем, анализируя экономическое состояние российской киноиндустрии и института государственного финансового обеспечения кинематографии, специалисты, в том числе Ткачева Н. В., обращают внимание на непрозрачность процедуры предоставления бюджетных средств, невозможность объективной оценки эффективности их использования и общий протекционистский, невозвратный характер всей политики [13]. При этом государственная поддержка

кинематографии не характеризуется исключительно инструментами прямого бюджетного финансирования производства фильмов. Помимо субсидий, направляемых Министерством культуры Российской Федерации (Далее – Минкультуры России) непосредственно организациям кинематографии, широко применяются и другие финансово-правовые инструменты, в том числе гранты (в форме субсидий), выделяемые Фондом кино, кинорибейты, налоговые льготы, предоставляемые организациям кинематографии, механизмы государственного финансового стимулирования альтернативных способов привлечения денежных средств в киноиндустрию.

Несмотря на то, что специалистами других отраслей науки, в том числе в области экономики, менеджмента в области культуры, культурологии и журналистики данные институты уже рассматривались [1; 4; 11; 12], до настоящего момента осмысление финансово-правового механизма поддержки кинематографа не ставилось в качестве самостоятельной цели научного исследования. Именно научному осмыслению структуры и особенностей правового института финансового обеспечения кинематографии и будет посвящена настоящая статья.

Основу государственного финансового обеспечения кинематографа составляет самостоятельная правовая база: Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» [15] (Далее – Закон № 126-ФЗ), определяющий основные направления деятельности государства по развитию кинематографии.

В соответствии с Законом № 126-ФЗ формы поддержки являются частичное государственное финансирование производства, проката и показа национальных фильмов; полное государственное финансирование кинолент, полное государственное финансирование производства и проката национальных фильмов; а также государственное финансирование расходов, связанных с выполнением функций оператора единой информационной системы.

Законом № 126-ФЗ определены полномочия Минкультуры России, в том числе выполнение функции государственного заказчика производства фильмов. Также Минкультуры России наделено статусом главного распорядителя бюджетных средств, и таким образом перераспределяет бюджетные субсидии на поддержку кино, учитывая тематическую направленность фильмов. Так, например, в 2024 году приоритетной тематикой государственной финансовой поддержки кинопроизводства стали темы культуры и науки России, семьи, детства и др. Получателями средств из бюджета являются организации кинематографии. Законом № 126-ФЗ и иными, подзаконными актами закрепляются правила и условия предоставления финансового обеспечения, осуществляемого на основании государственного контракта.

Важнейшей статьёй расходов на кинематографию является финансирование производства национального фильма [7; 10]. По общему правилу, финансирование производства национального фильма не может превышать 70% сметной стоимости производства. В размере 100% осуществляется финансирование художественных, документальных и анимационных фильмов, при условии, что эти фильмы являются дебютными для режиссеров, окончивших обучение в течение пяти лет; а также документальные, авторские анимационные и художественные фильмы для детей. В исключительных случаях с учетом культурной значимости кинопроекта Минкультуры России принимает решение о полном финансировании иного национального фильма. Аналогичным образом обеспечивается финансирование проката национального фильма. Финансовое обеспечение участия национального фильма в международном кинофестивале категории «А» осуществляется на основе государственного контракта либо путем предоставления бюджетных субсидий.

Еще одним инструментом финансового обеспечения развития кинематографии является финансирование кинолент через Федеральный фонд социальной и экономической поддержки

отечественной кинематографии (далее – Фонд кино) [6; 8]. Минкультуры России осуществляет отдельные полномочия учредителя (Российская Федерация), в том числе согласование порядка и условий отбора фильмов, поддержанных Фондом за счет бюджетных субсидии [14].

Фонд кино присуждает премии и стипендии, выделяет гранты организациям, осуществляющим производство национальных фильмов, поддерживает кинематографистов, предпринимателей, работающих в сфере киноиндустрии, за счет бюджетных субсидий, а также собственных средств [14]. При этом Фонд получает дополнительные доходы – отчисления части средств, получаемых кинопроизводителями от проката и других видов использования национальных фильмов, созданных при государственной поддержке.

Важно отметить, что полное двойное финансирование фильмов – и через выделение прямых бюджетных субсидий от Минкультуры, и получение безвозмездной поддержки от Фонда кино, не допускается [9]. В таком случае возможно предоставление поддержки Фонда на условиях стопроцентной возвратности средств.

Основной проблемой предоставления бюджетного финансирования является оценка эффективности расходования бюджетных средств. Так, в соглашениях о предоставлении субсидий, заключаемых Минкультуры России (или Фондом кино) и организациями кинематографии предусматривается оценка результативности использования предоставляемых ассигнований. Вместе с тем, экономическую эффективность расходования бюджетных средств сложно оценить, так как кинопроизводство характеризуется высокими рисками, а высокий художественный уровень произведения не обязательно влечет за собой высокую собираемость кинозалов [13, с. 150]. В этих целях Фонд кино наделен полномочиями оператора Единой федеральной автоматизированной информационной системы сведений о показах фильмов в кинозалах. Предполагается, что создание такой платформы должно послужить анализу результативности выделе-

ния бюджетных средств.

Осуществляя контрольную функцию органы государственной власти формулирующие правовые предписания, должны соответственно и контролировать их исполнение. Не ставя задачу анализа полномочий органов государственного финансового контроля, следует привести некоторые результаты контрольно-счетных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации (Далее – СП РФ).

Так, СП РФ отмечает системные проблемы функционирования Фонда кино, в том числе отмечается недостаточная прозрачность процедуры отбора заявок на выделение средств поддержки [2, с. 20], была выявлена проблема отсутствия возможности перенаправления возвращенных средств по договорам, предусматривающим стопроцентный возврат, на поддержку на безвозмездной основе. Ранее Фонд кино указанные средства направлял повторно на поддержку только на условиях стопроцентной возвратности, что понижало востребованность данной формы поддержки [2, с. 56]. Незаинтересованность кинематографистов в средствах, предоставляемых на условиях стопроцентной возвратности, приводило к росту остатков средств на счетах Фонда и не распределялось в дальнейшем в киноотрасль. СП РФ было рекомендовано внести изменения в устав Фонда в части установления обязанности Фонда кино направлять возвращенные средства и на безвозвратной основе.

Анализируя доклад СП РФ можно выделить еще целый ряд проблем. Так, одной из них является проблема прозрачности и справедливости распределения средств поддержки. Так, составы экспертных советов по отбору получателей бюджетных средств входили представители кинообщества, аффилированные организациям, подававшим заявки на получение средств поддержки. По итогам поддержка была предоставлена именно таким организациям [2, с. 54]. Кроме того, порядок отбора заявок не учитывал критериев, влияющих на качество отбора. Бюджетное финансирование организаций, чьи

проекты не были востребованы зрителями ранее, несет риски неэффективного использования бюджетных средств [2, с. 56].

Согласно государственному докладу Минкультуры России общая сумма государственной финансовой поддержки кинематографии в 2022 году составила 14,9 млрд рублей, из них большая часть бюджетных средств (8,9 млрд рублей) направлена Фонду кино [3]. Это означает, что основным инструментом государственной поддержки кинематографии является именно Фонд культуры.

Контроль целевого использования субсидий, предоставленных Минкультуры России организациям кинематографии является важнейшей задачей обеспечения развития кинематографии. Такой контроль осуществляется Минкультуры России и специализированными органами государственного финансового контроля. После использования субсидии получатель представляет отчетную документацию, подтверждающую целевое использование средств. СП РФ выявлено, что Минкультуры России не запрашивало документацию по расходованию субсидии, а также не осуществляло проверок целевого использования бюджетных средств. В связи с невыполнением обязательств, объем претензий со стороны государственного органа к организациям кинематографии существенно вырос [2, с. 34].

Схожая проблема предоставления отчетности была выявлена и в контексте контроля целевого использования средств, предоставленных Фондом кино. При этом такие субсидии не подлежали казначейскому сопровождению [2, с. 37].

Обозначенные проблемы указывают на то, что важнейшей задачей развития системы правового регулирования кинематографа на среднесрочную перспективу должно стать выстраивание системы контроля эффективности расходования выделяемых бюджетных средств.

В целом, несмотря на то, что в рамках обозначенного исследования предполагалось рассмотрение структуры общефедерального регулирования финансирования кинематографии,

поскольку расходы на кинематографию в основном осуществляются из федерального бюджета, в ряде регионов России складывается ситуация, которая подсвечивает отдельные регионы в обозначенной сфере. Фильмы, созданные при поддержке региона, часто завоевывают награды на международных кинофестивалях, способствуя укреплению имиджа не только своего региона, но и всей страны, демонстрируя богатое культурное наследие народов России. Из региональных бюджетов осуществляется финансирование производства и проката отдельных фильмов, финансируются киностудии, сети кинотеатров, фестивали, конкурсы.

В целом ряде регионов так же, как и на федеральном уровне приняты законы субъектов Российской Федерации о поддержке кинематографа. Во многих регионах государственные органы исполнительной власти также выделяют субсидии на полное или частичное финансирование производства кинофильмов, проведение региональных кинофестивалей, выделяют гранты молодым кинематографистам и др.

Также в рамках региональной бюджетной политики отдельных субъектов Российской Федерации используется такой бюджетный стимул как институт денежных возвратов (кинорибейтов), который в мировой практике является одним из ключевых инструментов, применяемых в целях развития региональных киноиндустрий и финансирования кинопроизводства. В переводе с английского «рибейт» (rebate) означает «скидка» [1, с. 259].

Отдельно в рамках регионального бюджетного стимулирования следует отметить политику по предоставлению грантов в форме субсидий. Интересным представляется опыт города Москвы, где гранты предоставляются в рамках экспериментального правового режима. Так, в Москве проводится эксперимент по поддержке кинопроизводителей фильмов, создающих образ Москвы в киноискусстве [5].

Таким образом, денежные средства направляемые на поддержку кинематографии организаци-

ям, осуществляющим производство, прокат и показ национальных фильмов, предоставляются Минкультуры России в форме субсидий и государственных контрактов, а также Фондом кино по договорам за счет бюджетных и собственных средств. Помимо предоставления бюджетных субсидий государство использует инструмент денежных возвратов (кинорибейтов).

Обозначенные проблемы указывают на то, что важнейшей задачей развития системы правового регулирования кинематографа на средне-

срочную перспективу должно стать выстраивание системы контроля эффективности расходования выделяемых бюджетных средств субъектами государственной поддержки кинематографии, в первую очередь Минкультуры России и Фондом кино. Следует отметить необходимость принятия федерального документа стратегического планирования в области кинематографии, устанавливающего основные направления развития на среднесрочный и долгосрочный периоды.

### Библиографический список

1. Аль-Нсур Л. А., Макаров А. А. Целевые субсидии на кинопроизводство как механизм экономического развития региона // Креативная экономика. – 2017. – № 2. – С. 259–268.
2. Бюллетень Счетной палаты РФ. 2019. № 10. 308 с.
3. Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2022 году. – URL: [https://culture.gov.ru/documents/gosudarstvennyy-doklad-o-sostoyanii-kultury-v-2022-godu04092023/?sphrase\\_id=1015574](https://culture.gov.ru/documents/gosudarstvennyy-doklad-o-sostoyanii-kultury-v-2022-godu04092023/?sphrase_id=1015574) (дата обр. 10.09.2024).
4. Колобова Е. Ю. Система государственной поддержки кинематографии как условие развития рыночной среды кинозрелищных услуг // Петербургский экономический журнал. – 2017. – № 3. – С. 15–.
5. Постановление Правительства Москвы от 26 ноября 2019 г. № 1586-ПП (ред. от 06.05.2022) «О проведении эксперимента по поддержке кинопроизводителей фильмов, создающих образ Москвы в киноискусстве» / Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2019, № 67. 03 дек.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 января 1995 г. № 44 «О Федеральном фонде социальной и экономической поддержки отечественной кинематографии» / Российская газета. 1995. 25 янв.; СЗ РФ. 2010. № 4, ст. 401.
7. Постановление Правительства РФ от 08 октября 2020 г. № 1634 (ред. от 15.02.2023) «О предоставлении субсидий из федерального бюджета на поддержку кинематографии и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» / СЗ РФ. 2020. № 42, ч. 3, ст. 6600; 2023. № 8, ст. 1325.
8. Постановление Правительства РФ от 27 августа 2018 г. № 1001 (ред. от 13.06.2024) «О Федеральном фонде социальной и экономической поддержки отечественной кинематографии» / СЗ РФ. 2018. № 36, ст. 5628.
9. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2010 г. № 1212 (ред. от 25.05.2016) «Об утверждении Правил предоставления в 2011 г. субсидий из федерального бюджета на поддержку кинематографии» / СЗ РФ. 2011. № 2, ст. 377; 2016. № 24, ст. 3525.
10. Приказ Минкультуры России от 07 февраля 2019 г. № 120 «Об основных принципах государственной финансовой поддержки кинопроизводства в 2019 году». – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обр. 07.03.2019).
11. Савулькин Л., Одинг Н., Юшков А. Финансирование кино в российских регионах: почему и зачем? // Альманах Центра исследований экономической культуры / под ред. А. А. Погребняка, Н. М. Савченковой. – М.; СПб., 2019.
12. Тевелева О., Татарников А. Зарубежный и отечественный опыт финансирования кинопроизводства и диверсификации рисков при инвестировании в кино // Финансовая аналитика. – 2013. – № 40. – С. 32–40.
13. Ткачева Н. В. Модель государственной поддержки отечественной кинематографии: этапы развития и современное состояние // Вестник Московского университета. Серия 10. Журналистика. – № 6. – С. 92–112.
14. Устав Федерального фонда социальной и экономической поддержки отечественной кинематографии. – URL: <https://www.fond-kino.ru/about/fond-doc> (дата обр. 10.09.2024).
15. Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ (ред. от 26.02.2024) «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» / СЗ РФ. 1996. № 35, ст. 4136; 2024. № 10, ст. 1305.