

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ КИНЕМАТОГРАФИИ

Морозова М.А.¹, Борисенко О.А.¹

¹ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный институт кино и телевидения», Санкт-Петербург, Россия (191119, г. Санкт-Петербург, ул. Правды, 13), oleg_borisenko@mail.ru

Кинематография в силу своей социально-культурной значимости, а также присущих ей особенностей хозяйственной деятельности подвержена особому государственному регулированию, обзор основных мер которого и является предметом исследования данной статьи. Статья представляет собой результат изучения общей и специальной нормативно-правовой базы Российской Федерации в области кинематографии. Исследование методов и конкретных мер государственного регулирования отечественной киноотрасли проведено в рамках их классификации на административные и экономические, прямые и косвенные, а его основной результат представлен в виде схематического изображения. Особое внимание в статье уделяется реализации государством таких методов экономического воздействия на кинематограф, как бюджетная, фискальная и таможенная политика, государственное планирование и программирование. Характерной особенностью государственного регулирования отечественной киноотрасли является преобладание прямых мер государственного воздействия над косвенными.

Ключевые слова: кинематография, государственное регулирование, бюджетное финансирование, государственное планирование, государственное программирование, налоговые льготы и преференции.

THE FEATURES OF STATE REGULATION OF RUSSIAN CINEMATOGRAPHY

Morozova M.A.¹, Borisenko O.A.¹

¹ St. Petersburg State Institute of Film and Television, St. Petersburg, Russia (191119, St. Petersburg, Pravdy street, 13), oleg_borisenko@mail.ru

Cinematography because of social and cultural significance and some features of economic activities is subject to special state regulation, overview of the main measures of which is the subject of this article. The article is a result of the study of general and special legislative framework of the Russian Federation in cinematography. Research of methods and measures of state regulation of domestic film industry is held within their classification on administrative and economic, direct and indirect and its main result is presented as a schematic image. Special attention is paid to the implementation of the state of such methods of economic influence on cinematography as budgetary, fiscal and customs policy, state planning and programming. The main feature of state regulation of the domestic film industry is the predominance of direct measures of state influence over indirect measures.

Keywords: cinematography, state regulation, budgetary financing, state planning, state programming, tax incentives and preferences.

Методы государственного регулирования экономики принято классифицировать по двум критериям: организационно-институциональному - на административные и экономические, и степени воздействия государства на процесс принятия хозяйствующими субъектами управленческих решений - на прямые и косвенные. В то же время изучение сущности выделяемых групп методов позволяет сделать вывод об исключительно прямом воздействии, оказываемом государством при использовании административных мер, и как прямой, так и косвенной направленности экономических методов и объединить, таким образом, обе классификации в одну. Перечень основных мер государственного воздействия на отечественную кинематографию в рамках описанной выше классификации представлен на рисунке 1.

Используемая в его рамках аббревиатура «АВП» означает аудиовизуальное произведение.



Рис. 1. Классификация основных методов государственного регулирования отечественной кинематографии

Среди представленных на рисунке административных способов воздействия государства на кинематографию особое внимание следует уделить следующим из них.

1. Необходимость регистрации всех фильмов с целью их проката и (или) показа, за исключением тех из них, которые предназначены для демонстрации по эфирному, кабельному, спутниковому телевидению и созданы специально с этой целью, а также картин, демонстрируемых на проводимом на территории РФ международном кинофестивале, ввезённых из-за рубежа для данного показа [2]. Данная мера реализуется путём получения организацией кинематографии прокатного удостоверения, выдача которого осуществляется Министерством культуры РФ, на основании которого им же производится последующая регистрация картины в Государственном регистре фильмов.
2. Необходимость в получении удостоверения национального фильма и, соответственно, в удовлетворении фильма критериям национального для получения государственной поддержки в любой из её форм [2].
3. Обязанность кинотеатров и других организаций, осуществляющих платный показ фильмов в кинозале, передавать информацию о каждом проданном билете, включающую в себя название кинотеатра, дату, время наименование сеанса и фильма, номер прокатного удостоверения, номер и название кинозала, номер ряда, места, цену билета и скидку на него, в Единую федеральную автоматизированную информационную систему сведений о показах фильмов в кинозалах (ЕАИС) [2].

Заканчивая обзор административных мер государственного регулирования киноиндустрии, следует отметить вероятность введения в обозримом будущем ещё одной такой меры. Речь идёт о планируемом установлении минимальной доли показа национальных фильмов в общем количестве сеансов для всех демонстраторов и административной ответственности за нарушение данного требования, т.е. внедрении квот на показ российских кинофильмов [3].

Далее перейдём к рассмотрению экономических методов воздействия государства на кинематографию.

Ежегодно утверждается федеральный закон о федеральном бюджете на следующий календарный год и плановый период, состоящий из двух последующих календарных лет, в нём закрепляются лимиты бюджетных ассигнований по подразделу «Кинематография», в рамках которых впоследствии (в течение года) и осуществляются расходы бюджета в разрезе целевых статей, программ, подпрограмм и видов расходов.

Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственную поддержку кинематографии, и, соответственно, главным распорядителем бюджетных средств по данному подразделу бюджетной классификации является Министерство культуры РФ. Однако значительную их часть оно передаёт Федеральному фонду социальной и экономической поддержки отечественной кинематографии (Фонду кино), определяя при этом объёмы и направления их использования и осуществляя в дальнейшем контроль над данным процессом. Полномочия по осуществлению государственной поддержки распределяются между ними следующим образом. Фонд кино поддерживает производство прежде всего полнометражных игровых и анимационных национальных фильмов, создаваемых лидерами отечественного кинопроизводства и иными организациями кинематографии, а также производство и прокат другой национальной кинопродукции [6]. Министерство культуры финансирует производство, прокат, показ и субтитрирование фильмов для детей и юношества, дебютных, авторских и экспериментальных игровых национальных фильмов, национальных фильмов социально значимой тематики, телевизионных сериалов, киножурналов, документальных, научно-популярных и анимационных национальных фильмов, а также проведение различных мероприятий в области кинематографии [6].

Лидеры отечественного кинопроизводства представляют собой организации кинематографии, ежегодно отбираемые на основании критериев, установленных действующим законодательством, и в соответствии с порядком, ежегодно утверждаемым Фондом кино. Критериями отнесения кинокомпаний к лидерам отечественного кинопроизводства являются:

- 1) зрительская оценка фильмов, выпущенных организацией кинематографии, выражающаяся в их посещаемости в период показа в кинотеатрах и в телевизионном рейтинге;
- 2) профессиональная оценка фильмов, выпущенных организацией кинематографии, определяемая полученными наградами кинофестивалей и кинопремиями;
- 3) продолжительность работы организации кинематографии на рынке и количество выпущенных ею фильмов с учётом их тиражей [6].

Фонд кино вправе осуществлять поддержку производства полнометражных игровых и анимационных национальных фильмов на безвозвратной основе, национальных фильмов на условиях стопроцентной возвратности, субсидирования процентных ставок по кредитам, возвратности предоставленных Фондом средств с прибыли от реализации фильмов пропорционально доле участия Фонда в их производстве, а также проката национальных фильмов на условиях возвратности предоставленных Фондом средств [6]. При этом

источником финансирования поддерживаемых Фондом кинопроектов являются как субсидии из федерального бюджета, предоставляемые ему ежегодно Министерством культуры на основании заключаемого между ними соглашения, так и средства, поступающие от организаций кинематографии, предоставленные им ранее на условиях возвратности.

Следующими важными экономическими способами государственного регулирования кинематографа являются государственные планирование и программирование, реализуемые посредством разработки и принятия различных государственных программ.

Разработка государственных программ является новым инструментом бюджетного планирования расходов для нашей страны. Работа по преобразованию федерального бюджета из преимущественно непрограммного (более 90% непрограммных расходов) в преимущественно программный вид началась в 2010 г. Однако вследствие ряда обстоятельств и особенностей, сопровождавших внедрение данного метода бюджетирования, окончательный переход к программному бюджету состоялся только в рамках федерального бюджета, определённого на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов.

Государственная программа представляет собой систему мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности [5]. Ранее, до внедрения системы государственных программ, начиная с 1995 г. разрабатывались федеральные целевые программы (ФЦП), в целом успевшие себя хорошо зарекомендовать за прошедшее с тех пор время, но определившие и ряд своих недостатков. В итоге все существовавшие на момент перехода к новому способу бюджетирования расходов ФЦП влились в государственные программы, образовав вместе с подпрограммами (в которые вошли также ведомственные целевые программы) их структуру.

В настоящее время государственное планирование и финансирование развития кинематографии осуществляются в рамках государственной программы РФ «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы, а если быть точнее, то в рамках её подпрограммы «Искусство» и ФЦП «Культура России (2012-2018 годы)».

Основной задачей подпрограммы «Искусство» в области кинематографа является создание условий для его сохранения и развития, при этом его основная проблема видится в недостаточном уровне российской кинопродукции, её идейном содержании, а также конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках. Реализация намеченной цели осуществляется в соответствии с такими приоритетами, как развитие производства и проката произведений российской кинематографии, формирование государственного заказа на

создание кинематографической продукции. Для оценки эффективности достижения установленной в рамках подпрограммы цели предусмотрены определённые целевые индикаторы и показатели, представленные вместе с их планируемыми значениями на каждый календарный год действия подпрограммы в таблице 1.

Таблица 1

Целевые индикаторы и показатели подпрограммы «Искусство» государственной программы РФ «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы в области кинематографии [3]

Целевой индикатор (показатель)	Значение целевого индикатора (показателя) в период 2012-2020 годов								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Среднее количество посещений киносеансов в расчёте на 1 человека	0,46	0,46	0,47	0,47	0,48	0,48	0,49	0,49	0,5
Доля переведённых оригиналов магнитных фонограмм кинофильмов на цифровые носители в общем объёме фонда магнитных фонограмм Госфильмофонда РФ, %	25,2	27,1	29	30,9	32,8	34,7	36,6	38,4	40,3
Доля созданных страховых копий на электронных носителях в общем объёме оригинальных исходных фильмовых материалов, подлежащих к переводу на электронные носители Госфильмофонда РФ, %	0,63	0,78	0,93	1,09	1,23	1,4	1,56	1,68	1,82
Интенсивность пополнения Госфильмофонда РФ (по отношению к годовому объёму аудиовизуальной продукции)	0,83	0,92	0,93	0,93	0,94	0,94	0,94	0,95	0,95
Количество субсидий, предоставленных организациям кинематографии на производство фильмов, ед.	420								

Ожидаемыми результатами от реализации подпрограммы являются:

- 1) рост количества российских фильмов в кинопрокате и их продвижения на мировой рынок;
- 2) рост количества качественных российских фильмов в кинопрокате;
- 3) высокий уровень сохранности и эффективности использования коллекции фильмов и других киноматериалов Госфильмофонда РФ;
- 4) укрепление материально-технической базы организаций, осуществляющих кинопроизводство и кинопоказ;
- 5) совершенствование механизма государственной поддержки производства, проката и продвижения российских фильмов. [3]

Федеральная целевая программа «Культура России (2012-2018 годы)» также предусматривает реализацию определённых мероприятий, направленных на развитие и поддержку

кинематографии, представленных вместе с ожидаемыми результатами от их реализации в рамках таблицы 2.

Таблица 2

Мероприятия, направленные на развитие и поддержку кинематографии, а также ожидаемые результаты от их реализации в соответствии с Федеральной целевой программой «Культура России (2012-2018 годы)» [4]

Наименование мероприятия	Ожидаемый результат от реализации мероприятия
Поддержка отечественных производителей культурных благ в области кинематографии	Создание в 2012-2018 годах не менее 70 игровых (дебютных, детских, авторских), 321 неигровых и 115 анимационных национальных фильмов
Подготовка кадров для современного отечественного кинематографа	Подготовка для киноиндустрии специалистов, остро необходимых для развития кинопроизводства в области зрительного кино. За 7 лет будет выпущено 100 сценаристов, 50 режиссеров, 80 аниматоров, 350 дистрибьюторов кинотеатрального рынка
Расширение доступности продукции и услуг кинематографии для населения России	Проведение ежегодно не менее 30 российских и международных кинофестивалей в регионах России. Оказание в 2012-2018 годах государственной поддержки в прокате 104 полнометражным игровым и анимационным национальным фильмам
Поддержка продвижения на мировой рынок отечественного кино	Расширение географии продвижения отечественных фильмов за рубежом, создание положительного образа России за рубежом. Проведение в 2012-2018 годах 175 некоммерческих киномероприятий за рубежом. Участие в международных кинофестивалях для коммерческого продвижения отечественного кино не менее чем в 10 странах мира ежегодно

Единственным важнейшим целевым индикатором и показателем ФЦП при этом в области кинематографа является доля фильмов российского производства в общем объеме проката на территории РФ. Планируемые по окончании каждого календарного года значения данного показателя приведены в таблице 3.

Таблица 3

Планируемая доля фильмов российского производства в общем объеме проката на территории РФ в период 2012-2018 годов в соответствии с Федеральной целевой программой «Культура России (2012-2018 годы)» [4]

Целевой индикатор (показатель)	Значение целевого индикатора (показателя) в период 2011-2020 годов							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Доля фильмов российского производства в общем объеме проката на территории РФ, %	23	23,5	24	25	26	27	27,2	28

Завершая рассмотрение таких экономических мер государственного воздействия, как государственное планирование и программирование, следует отметить, что подавляющая часть бюджетных расходов на кинематограф осуществляется в рамках подпрограммы «Искусство» преимущественно в форме субсидий, доля же бюджетных ассигнований, предусмотренных ФЦП «Культура России (2012-2018 годы)», распределяемых исключительно посредством механизма государственных закупок, несравнимо меньше.

В рамках налоговой политики государства в области кинематографии следует в первую очередь выделить налоговые льготы, предоставляемые организациям кинематографии.

На федеральном уровне главными налоговыми преференциями являются непризнание объектом налогообложения НДС реализации билетов кинотеатрами, а также освобождение от НДС работ (услуг) по производству кинопродукции, выполняемых (оказываемых) организациями кинематографии, прав на использование (включая прокат и показ) кинопродукции, получившей удостоверение национального фильма [1]. Важными послаблениями в налоговом законодательстве для киноотрасли, вступившими в силу с 2014 года, стали отнесение к ненормируемым расходов на рекламу при кино- и видеообслуживании, ограничение максимального срока полезного использования аудиовизуального произведения как нематериального актива для целей начисления амортизации двумя годами [1]. Первая из приведённых мер позволит организациям кинематографии единовременно списывать расходы на изготовление трейлеров, демонстрируемых перед киносеансами, вторая же значительно сократит период амортизации фильма, приблизив срок его полезного использования к реальному.

Предоставление налоговых льгот по региональным и местным налогам и сборам, за исключением тех из них, которые устанавливаются непосредственно НК РФ, находится в компетенции государственных органов соответствующих уровней государственной власти. Таким образом, их наличие и виды будут варьироваться в зависимости от субъекта РФ. Так, в Санкт-Петербурге от уплаты налога на имущество организаций освобождаются организации – в отношении объектов социально-культурной сферы, используемых ими для нужд культуры и искусства, образования, физической культуры и спорта, здравоохранения и социального обеспечения. В этом же субъекте Федерации установлена льготная налоговая ставка по земельному налогу в отношении земельных участков с видом разрешённого использования «для размещения объектов культуры и искусства».

В сфере налогового регулирования деятельности организаций кинематографии следует также отметить установку порядка налогового учёта средств финансовой поддержки, полученных от Министерства культуры РФ и Фонда кино.

Внешнеэкономическая деятельность организаций кинематографии регулируется посредством таможенной политики. Главной мерой воздействия государства на кинематограф в рамках осуществления данного вида государственного регулирования является установление таможенных пошлин на импорт кинооборудования и кинопродукции. Ставки ввозных пошлин на основные из них в зависимости от кода единой товарной номенклатуры Таможенного союза представлены в рамках таблицы 4.

Таблица 4

Ставки ввозных таможенных пошлин на некоторые кинотовары и кинооборудование [7]

Код товарной номенклатуры ВЭД	Наименование позиции	Ставка ввозной таможенной пошлины, % от таможенной стоимости
3706	Кинопленка, экспонированная и проявленная, со звуковой дорожкой или без звуковой дорожки, или содержащая только звуковую дорожку	10
8525 80 300 0	Цифровые камеры	0
8528 69 990 1	Цветные цифровые проекторы с выходным разрешением 2048 x 1080 пикселей и более	0
9002	Линзы, призмы, зеркала и прочие оптические элементы, из любого материала, в сборе, являющиеся частями инструментов и приборов или приспособлениями для них, кроме таких элементов из оптически не обработанного стекла:	
9002 11 000 0	объективы для камер, проекторов, фотоувеличителей или оборудования для проецирования с уменьшением	13
9002 20 000 0	фильтры	12,5
9007 10 000 0	Каинокамеры	10
9007 20 000 0	Каинопроекторы	
	Части и принадлежности	
9007 91 000 0	для кинокамер	5
9007 92 000 0	для кинопроекторов	

Важной мерой государственной поддержки организаций кинопоказа явилось снижение в 2011 г. до 0% ставки ввозной таможенной пошлины на цветные цифровые проекторы с выходным разрешением 2048 x 1080 пикселей и более [8, с. 35]. Такая мера стала особенно актуальной в условиях перехода российского кинопоказа на цифровой формат, а также политики государства, направленной на увеличение кинозалов в стране.

На основании представленной в статье информации можно сделать вывод о преобладании прямых методов государственного регулирования отечественной кинематографии над косвенными. Между тем опыт большинства стран с наиболее развитой и наиболее динамично развивающейся киноиндустрией свидетельствует о высокой эффективности мер косвенного воздействия, выражающихся в предоставлении различных налоговых льгот и преференций кинопроизводственным компаниям. Широкое применение

подобных налоговых стимулов в нашей стране осложняется недостаточной прозрачностью киноотрасли и проистекающими отсюда высокими рисками недобросовестного использования льготированных денежных средств.

В заключение статьи следует отметить, что наибольшему развитию кинематографа способствует сбалансированное в зависимости от текущего уровня развития киноотрасли, налоговой системы и экономики страны в целом сочетание прямых и косвенных методов государственного регулирования.

Список литературы

1. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая).
2. О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации : Федеральный закон от 22.08.1996 года N 126-ФЗ.
3. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы : Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. N 317.
4. О федеральной целевой программе «Культура России (2012-2018 годы) : Постановление Правительства РФ от 03.03.2012 г. N 186.
5. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 г. N 588.
6. О предоставлении субсидий из федерального бюджета на поддержку кинематографии : Постановление Правительства РФ от 25.12.2012 № 1397.
7. Об утверждении единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единого таможенного тарифа Таможенного союза : Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16.07.2012 г. N 54.
8. Киноиндустрия Российской Федерации: исследование компании «Невафильм» для Европейской аудиовизуальной обсерватории. – Европейская аудиовизуальная обсерватория, 2012. – 203 с.

Рецензенты:

Кроливецкий Э.Н., д.э.н., профессор кафедры продюсирования и управления в социально-культурной сфере ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный институт кино и телевидения», г. Санкт-Петербург;

Кузьмина С.Н., д.э.н., доцент кафедры продюсирования и управления в социально-культурной сфере ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный институт кино и телевидения», г. Санкт-Петербург.