

## АНАЛИЗ УЧАСТИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РЕШЕНИИ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЗАДАЧ РАЗВИТИЯ КИНЕМАТОГРАФИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Стратегические задачи развития отрасли соответствуют локальным стратегиям, которые предполагают участие государственных, частных, некоммерческих и коммерческих организаций. Для решения стратегических задач необходима реализация комплекса управленческих воздействий на федеральном уровне управления отраслью.*

*Ключевые слова: кинематография, управление кинематографией, кинематографическая отрасль, расходы государства на поддержку культуры и средств массовой информации.*

A. Golutva

## ANALYSIS OF FEDERAL POWER AGENCIES' PARTICIPATION IN SOLUTION OF STRATEGIC TASKS OF CINEMATOGRAPHY DEVELOPMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

*Strategic problems correspond to local strategies that assume participation of the state, private, noncommercial and commercial organisations. Realisation of the complex of administrative actions at the federal level of management of the branch is necessary for solution of strategic problems.*

*Key words: cinematography, management of cinematography, cinema branch, government expenditures on support of culture and the mass media.*

Эффективная практическая реализация стратегии развития любого субъекта предполагает ее конкретизацию в виде ограниченного числа стратегических задач<sup>1</sup>, к которым применительно к такому объекту исследования, как кинематография Российской Федерации, по мнению автора, следует отнести:

- *рост доступности<sup>2</sup> услуг кинопоказа для населения*, что позволит существенно усилить роль отрасли как важного фактора культурного и политического развития общества и в значительной степени увеличить совокупные доходы коммерческих субъектов хозяйствования кинематографии, которые получают возможность проводить политику сдерживания цен, основанную на факторе масштабов производства и продаж;
- *повышение качества продукции отечественного кинематографа*, который в политическом аспекте должен обеспечить усиление позиций отечественного кинематографа в мировой культурной среде, с соци-

альной точки зрения позволит предложить потребителю произведения высокого художественного и технического уровня, а также усилить конкурентоспособность производимого отраслью продукта на отечественном и мировом кинорынках;

- *сохранение и распространение отечественного кинематографического наследия*, влияние которого на социальные, политические и экономические результаты следует рассматривать аналогично росту качества кинопродукции с учетом того, что затраты на решение данной задачи несопоставимы с затратами на производство нового продукта, что позволяет объективно предположить существенно более высокий уровень эффективности (в первую очередь социальной и политической) данного процесса.

В контексте сформулированных задач и с учетом высокой значимости их решения для социально-экономического развития государства целью настоящего исследования является определение фактического

влияния федеральных органов власти Российской Федерации на направленность и интенсивность стратегического развития отечественной кинематографии.

Федеральный уровень общей системы государственного управления, одним из объектов которого является кинематография, формируют прежде всего органы *представительной* власти – Государственная Дума и Совет Федерации, которые, согласно Конституции Российской Федерации, обладают исключительным правом принятия федеральных законов и в значительной мере участвуют в создании органов исполнительной власти. Для реализации принципа предметной специализации управления в составе названных органов выделяются профильные комитеты; например, вопросы функционирования культурной сферы вообще и кинематографии в частности отнесены к компетенции соответствующих комитетов по культуре.

Базовым федеральным нормативным актом, регулирующим отношения между государством и отечественной кинематографией, является Федеральный закон «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации»<sup>3</sup>, содержащий положения, позволяющие оценить его как важный инструмент *административно-го управления* отраслью и имеющий очевидное стратегическое содержание в аспекте решения названных выше задач. Так, в составе принципов государственной политики в области кинематографии прямо выделено (ст. 1) «создание населению условий для доступа к произведениям кинематографии» и «развитие творческой, образовательной, производственной, технической и информационной базы», которое, по мнению автора, является важнейшим фактором обеспечения качества кинопродукции. Согласно нормам Закона в основу практического взаимодействия государства и отрасли и, фактически, формирования стратегии ее развития положено понятие национального фильма (ст. 4), который признается объектом государственной

поддержки на всех стадиях кинематографического процесса – от производства до проката и участия в международных кинофестивалях.

Главным инструментом *экономического управления* российской кинематографией на федеральном уровне представительной власти является государственный бюджет, в рамках которого устанавливаются объемы и структура государственного финансирования, которое «осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области кинематографии путем выделения... средств в пределах расходов федерального бюджета, предусмотренных на кинематографию на соответствующий финансовый год» (ст. 7). Данное положение требует исследования структуры и тенденций финансирования кинематографии в рамках федерального бюджета, которое позволит оценить практику реализации названного закона и, следовательно, фактического участия представительных органов государства, к компетенции которых отнесены корректировка проекта и утверждение бюджета Российской Федерации, в решении стратегических задач развития отрасли.

В качестве базисного объекта анализа автор использует показатель объема расходов федерального бюджета, которые в течение четырех лет с 2007 по 2010 гг.<sup>4</sup> в соответствии с оценкой фактического исполнения и проектом бюджета равномерно возрастают и общее увеличение которых за период составит 47,3%. Отметим, что темпы прироста, измеряемые отношением величины показателя последующего года к предыдущему равномерно (примерно на 5,5% в год – с 18,2% в 2007–2008 гг. до 7,9% в 2009–2010 гг.) снижаются, но остаются положительными, что свидетельствует о позитивном и достаточно значимом развитии национальной экономики России.

При этом расходы на поддержку культуры и средств массовой информации резко увеличиваются в начале периода (в 2007–2008 гг. в абсолютном выражении на 12691,7 млн руб. или на 18,2%), но в его конце сни-

жаются (в 2009–2010 гг. в абсолютном выражении на 5429,1 млн руб. или на 3,3% по отношению к базовому году). В то же время доля этой части расходов государства в общих расходах федерального бюджета снижается в течение всего периода, и если в его начале она составляла 1,5%, то в конце — только 1%. К сказанному добавим, что только в начале периода государственные расходы в культурной сфере характеризовались позитивными темпами роста (+18,2%); далее эта характеристика становится негативной и колеблется от величины –11,6% в 2008–2009 гг. до –7,4% в 2009–2010 гг.

Выделяя в расходах государства на поддержку культуры и средств массовой информации необходимый в соответствии с целью настоящего исследования отраслевой аспект, отметим, что в отличие от общих по культурной сфере расходы на поддержку кинематографии в абсолютном (номинальном) исчислении в целом возрастают в течение периода с 3181,9 в 2007 г. до 3829,7 млн руб. в 2010 г. При этом достаточно существенно увеличивается доля поддержки отрасли в расходах на поддержку культуры и средств массовой информации (на 1,1% — с 4,6% в 2007 г. до 5,7% в 2010 г.). Однако следует отметить, что практически все абсолютное увеличение отраслевого государственного финансирования приходится на начало периода (2007–2008 гг. — +20,6%); далее этот показатель практически стабилизируется и фиксируется фактическое отсутствие темпов его прироста.

С точки зрения реализации стратегических задач развития кинематографии данное положение можно оценить как то, что, начиная с 2009 г., отрасль должна при их решении во все большей степени ориентироваться на негосударственные источники финансовых ресурсов. Еще более наглядным доказательством того, что степень стратегического влияния государства на развитие отрасли снижается, является оценка объемов государственного финансирования отрасли в реальном исчислении, учитывающем инфляционные процессы,

демпфирование влияния которых на фактическое положение дел произведено автором путем пересчета номинальных расходов в условные цены базового года. Реализация данного подхода позволяет судить о том, что реальное финансирование поддержки кинематографии не только не увеличится, но и несколько снизится к концу анализируемого периода (с 3181,9 млн руб. до 3130,3 млн руб.). При этом, если в начале периода фиксируется значимый рост реальных расходов (в 2007–2008 гг. до 3567,4 млн руб. или на 12,1%), то в его конце снижение по отношению к базовому году составит 1,6% и начиная с 2009 г. отмечаются отрицательные темпы прироста данного параметра (–6,3% в 2009 г. и еще –6% в 2010 г.).

Учитывая, что исполнителями федерального бюджета являются органы *исполнительной* власти, представляется необходимым оценить потенциал и фактическую степень участия в решении стратегических задач отрасли правительства Российской Федерации, министерства культуры и массовых коммуникаций и федерального агентства по культуре и кинематографии.

Главным инструментом *административного*, в том числе стратегического, управления, находящимся в распоряжении Правительства Российской Федерации, является право принятия нормативных документов (постановлений), конкретизирующих положения федеральных законов применительно к специфике определенных объектов государственного управления и периодов реализации принимаемых решений. Отметим, что спецификой практической деятельности органов исполнительной власти является совмещение административных инструментов с *экономическими*, например, в форме принимаемых правительством федеральных целевых программ, определяющих не только обязанности участников их выполнения, но и те государственные ресурсы (как правило, финансовые), которыми они наделяются.

Из принятых к реализации в настоящее время федеральных целевых программ

(ФЦП) непосредственное отношение к области настоящего исследования имеет ФЦП «Культура России», принятая постановлением Правительства Российской Федерации<sup>5</sup>, посредством которой реализуется около 30% общего объема государственных расходов на поддержку кинематографии, основная часть из которых имеет стратегический характер<sup>6</sup>, т. е. непосредственно направлена на решение стратегических задач. Программа ориентирована на достижение, в частности, таких целей, как сохранение культурного наследия государства и создание условий для обеспечения выравнивания доступа к культурным ценностям и информационным ресурсам различных групп граждан, а одним из ее индикаторов является доля национальных фильмов в общем объеме проката (увеличение к 2010 г. до 22%), что подтверждает ее стратегическую направленность, поскольку данные положения в целом совпадают с нашим представлением о стратегических задачах национальной кинематографии. Основным источником финансирования мероприятий ФЦП «Культура России» является федеральный бюджет (57992,5 из 67785,9 млн руб.), в том числе из бюджета на реализацию мероприятий стратегического характера по поддержке кинематографии выделено 5352,8 млн руб.

Отмечая высокий качественный потенциал рассматриваемой программы как инструмента решения стратегических задач отрасли, количественная оценка степени его практической реализации требует анализа уровня и тенденций расходов, обеспечивающих реализацию мероприятий стратегического характера в рамках ФЦП «Культура России». Такой анализ показывает, что объем выделенных из федерального бюджета средств для реализации включенных в программу мероприятий стратегического характера по поддержке кинематографии в номинальном исчислении практически не меняется по годам анализируемого периода: небольшой прирост (2,3%) фиксируется только в его начале; соответственно, темпы

прироста этого параметра являются нулевыми. В то же время пересчет затрат в цены базового года (затраты в реальном исчислении) позволяет судить о фактическом снижении финансирования. К концу периода данный показатель по сравнению с его началом снизился на 16,4% и в течение всего периода фиксируются негативные темпы роста: –4,9% в 2007–2008 гг., –6,5% в 2008–2009 гг. и –6% в 2009–2010 гг. Такое положение, как полагает автор, означает в первую очередь изменение условий решения политической составляющей стратегических задач развития отечественной кинематографии, поскольку ограничивает производство национальных фильмов и их продвижение в отечественный и зарубежный прокат.

Исполнительным органом федерального уровня, непосредственно ответственным за реализацию решений по государственному управлению сферой культуры является министерство культуры и массовых коммуникаций, в ведении которого находится Федеральное агентство по культуре и кинематографии, которое «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг в сфере культуры и кинематографии»<sup>7</sup>. В составе функций агентства, прикладная реализация которых отнесена к компетенции управления кинематографии – структурного подразделения агентства и, по мнению автора, во многом определяет возможности государственного *административного* управления решением стратегических задач развития национальной кинематографии, отметим следующие:

- проведение конкурсов и заключение государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд<sup>8</sup> и осуществление функций государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов<sup>9</sup>, что



позволяет агентству как фактическому распорядителю средств федерального бюджета<sup>10</sup> участвовать в формировании материально-технической базы государственного сектора отрасли и обеспечивать разработку и внедрение инноваций — одного из определяющих условий доступности кинопоказа и повышения качества кинопродукции;

- осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям, подведомственным агентству<sup>11</sup>, что следует рассматривать как возможность в значительной степени влиять на развитие инфраструктуры кинематографии, в том числе в региональном и технологическом аспектах путем стратегического регулирования деятельности значительного числа субъектов хозяйствования отрасли;

- организация проведения государственной историко-культурной экспертизы в отношении объектов культурного наследия, сохранение и реставрация фильмофонда, хранение исходных материалов национальных фильмов<sup>12</sup>, что представляет агентству как ведущего участника решения стратегической задачи сохранения и распространения отечественного кинематографического наследия;

- выдача прокатных удостоверений на фильмы, созданные в Российской Федерации или приобретенные за рубежом для проката на ее территории, и удостоверений национального фильма<sup>13</sup> и, таким образом, определение качества кинематографического продукта как фактора степени удовлетворения культурных потребностей населения;

- осуществление экономического анализа деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждение экономических показателей их деятельности<sup>14</sup>, что предоставляет агентству возможность ориентации данных субъектов хозяйствования на решение всего комплекса стратегических задач развития отрасли.

Совмещение административных и экономических инструментов, находящихся в распоряжении Федерального агентства по культуре и кинематографии осуществляется путем разработки и реализации целевых программ ведомства (ЦПВ), которые ориентированы непосредственно на достижение стратегических целей, определяемых как количественные характеристики решения стратегических задач. В области регулирования кинематографии в качестве имеющих очевидную стратегическую направленность следует отметить такие ЦВП, как «Повышение конкурентоспособности национальных фильмов» (срок реализации 2008–2010 гг.) и «Цифровой кинопоказ» (срок реализации 2007–2009 гг.).

Реализация ЦВП «Повышение конкурентоспособности национальных фильмов» предполагает увеличение доли национальных фильмов в валовом сборе по результатам кинопроката на внутреннем рынке с 29% на начало 2008 г. до 45% в 2010 г. за счет повышения конкурентоспособности крупных и средних отечественных продюсерских компаний на основе применения современных методов планирования кинопроизводства и продвижения, повышения конкурентоспособности малобюджетного национального кино и ко-продукции с участием российских продюсерских компаний, повышения конкурентоспособности отечественного детского художественного и анимационного кино, увеличения конкурентоспособности сценариев национальных фильмов и повышения эффективности проката национальных фильмов.

В рамках ЦВП «Цифровой кинопоказ» предполагается расширение охвата городского населения Российской Федерации качественным кинопоказом и увеличение ежегодной посещаемости национальных фильмов в период до 2009 г. на 16 млн зрителей (к 2010 г. — на 20 млн зрителей) путем формирования общероссийской цифровой сети, охватывающей не менее 130 малых городов Российской Федерации с численностью населения от 10 тыс. чел. до 250 тыс. чел., и обес-

печения эффективной текущей работы киносети и показа не менее 52 наименований отечественных фильмов ежегодно во всех включенных в ее состав кинозалах.

Согласно представлениям автора совокупность направлений данных ведомственных целевых программ фактически представляет собой общую стратегию повышения социально-экономической результативности отечественной кинематографии, которая в соответствии с требованиями научного программно-целевого подхода к стратегическому менеджменту<sup>15</sup> включает локальные объектно-ориентированные стратегии, и реализация которых предполагает участие широкого круга государственных, частных, некоммерческих и коммерческих организаций-соисполнителей.

Отметим, что в отличие от объемных характеристик экономических инструментов, применяемых на уровне Федерального собрания и Правительства, параметры затрат, предусмотренных в анализируемых программах, имеют очевидную тенденцию поступательного роста. Так, общие реальные расходы на реализацию программы «Повышение конкурентоспособности национальных фильмов» в течение периода выполнения равномерно (приблизительно на 25% в год) возрастают, а для программы «Цифровой кинопоказ» отмечается прогрессивный рост данного показателя (на

29,3% в течение 2007–2008 гг. и на 88,9% в течение 2008–2009 гг.). Для обеих программ характерны достаточно высокие позитивные темпы прироста затрат (от 17,0 до 46,0%).

Представленные в настоящем исследовании материалы проведенного автором анализа участия государственных органов управления в решении стратегических задач национальной кинематографии позволяют судить о том, что на высшем уровне федеральной власти отмечается тенденция снижения степени использования экономических методов регулирования отрасли. Данной тенденции в определенной степени противостоит деятельность исполнительных органов второго уровня, в рамках которой ограниченные и фактически уменьшающиеся государственные ресурсы концентрируются на важнейших направлениях развития и именно эти органы, прежде всего Федеральное агентство по культуре и кинематографии, принимают на себя ответственность за решение стратегических задач. Такое положение, согласно представлениям автора, требует радикальной активизации деятельности органов регионального государственного управления и негосударственных организаций и предприятий отрасли, использование ресурсов которых позволит в значительной мере повысить качественные и количественные характеристики стратегического развития отрасли.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Томпсон А. А., Стрикленд А. Дж. Стратегический менеджмент: концепции и ситуации для анализа. — М.: Издательский дом «Вильямс», 2005.

<sup>2</sup> Под доступностью услуг кинопоказа автор предлагает понимать характеристику совокупности экономических (например, цен на услуги и их адекватность среднедушевым доходам) и организационных (например, территориальное размещение кинотеатров и его адекватность плотности населения) условий, позволяющих более или менее широкому кругу граждан Российской Федерации приобретать данные услуги.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации».

<sup>4</sup> Федеральный закон от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год»; Проект федерального закона № 425229-4 «О федеральном бюджете на 2008 год и на период до 2010 года и об основных характеристиках федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года»

<sup>5</sup> Федеральная целевая программа «Культура России (2006–2010 годы)» (утв. Постановлением Правительства РФ от 8 декабря 2005 г. № 740) (с изменениями от 14 июня 2007 г.).

<sup>6</sup> К таким мероприятиям из предусмотренных программой, по мнению автора, следует отнести обеспечение устойчивого производства российских фильмов (частичное финансирование производства отечественных фильмов), реализацию мер, направленных на поддержку российского кинематографа в кинопрокате (проведение мероприятий по пропаганде отечественного кино, частичное тиражирование фильмокопий) и продвижение российских фильмов за рубежом (участие в международных кинофестивалях и проведение коммерческих киномероприятий).

<sup>7</sup> Положение о Федеральном агентстве по культуре и кинематографии. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 291. Общие положения, п. 1.

<sup>8</sup> Там же. П. 5.1.

<sup>9</sup> Там же. П. 5.6.

<sup>10</sup> Там же. П. 5.13.

<sup>11</sup> Там же. П. 5.2.

<sup>12</sup> Там же. П. 5.3.

<sup>13</sup> Там же. П. 5.4.

<sup>14</sup> Там же. П. 5.5.

<sup>15</sup> *Томпсон А. А., Стрикленд А. Дж.* Указ. соч.