

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 20 сентября 2019 года

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
М.А.МЕНЬ

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ
«ПРОВЕРКА ЦЕЛЕВОГО И ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
В 2017–2018 ГОДАХ И ИСТЕКШЕМ ПЕРИОДЕ 2019 ГОДА СРЕДСТВ
ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА, ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ИСТОЧНИКОВ
И ФЕДЕРАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ, НАПРАВЛЕННЫХ
НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ ПОДДЕРЖКУ ПРОИЗВОДСТВА,
ПРОКАТА И ПОКАЗА ОТЕЧЕСТВЕННОЙ КИНОПРОДУКЦИИ
И АНИМАЦИОННОЙ ОТРАСЛИ»**

Цели

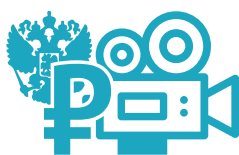
Оценить целевое и эффективное использование средств федерального бюджета и внебюджетных источников, направленных на развитие кинематографии и анимационной отрасли. Провести анализ результативности мер государственной поддержки данной отрасли.

Итоги проверки

Общий объем государственной поддержки кинематографии из федерального бюджета в 2017–2019 годах составил 22 783 356,1 тыс. рублей, из которых 13 326 915,7 тыс. рублей (58,5 %) распределены между организациями кинематографии Фонда кино, а 9 456 440,4 тыс. рублей (41,5 %) – Минкультуры России.

Проверка Счетной палаты показала, что в структуре государственной поддержки наибольшую долю составляют расходы на производство национальных фильмов – 17 917 673,8 тыс. рублей (78,6 %). Объем государственной поддержки создания условий показа составил 2 850 000,0 тыс. рублей (12,6 %), проката и продвижения фильмов – 1 305 274,3 тыс. рублей (5,7 %), иных мероприятий – 710 408,0 тыс. рублей (3,1 %).

В 2018 году **более 2/3 зрителей** российских фильмов смотрели фильмы, созданные при господдержке



Формы господдержки кинематографии

✓ Производство национальных фильмов

Поддержано производство национальных фильмов

1 208

Выпущено в прокат :

- **214** игровых фильмов
- **479** неигровых фильмов
- **379** анимационных фильма

✓ Продвижение и прокат

Прокат национальных фильмов

65

Продвижение национальных фильмов на **313** киномероприятиях

✓ Создание условий кинопоказа

Открыто **364** кинозала в населенных пунктах численностью до 500 тыс. человек

Выводы

Оценить эффективность государственной поддержки в области кинематографии сложно из-за отсутствия стратегического документа федерального уровня, устанавливающего цели и направления развития кинематографии на среднесрочный и долгосрочный периоды.

Несмотря на то, что Стратегией культурной политики определена особая роль кинематографии при формировании международного имиджа России, стратегические и программные документы, а также внутренние нормативные акты Минкультуры России не содержат целевых показателей в части продвижения российского кино на международных рынках.

Механизм отбора заявок на оказание господдержки Минкультуры России недостаточно регламентирован и не прозрачен. Механизм оценки Фондом кино заявок от организаций кинематографии на поддержку производства и условий показа фильмов также требует доработки в целях повышения прозрачности процедур.

Существуют риски неэффективного использования средств федерального бюджета.

Предложения Счетной палаты Министерству культуры Российской Федерации

- Разработать стратегический документ в области кинематографии, позволяющий дать комплексную оценку состояния отечественной киноотрасли;
- внести изменения в механизм отбора заявок и доведения средств до организаций кинематографии;
- внести изменения в Правила предоставления субсидий из федерального бюджета на поддержку кинематографии в части установления обязанности Фонда кино направлять возвратные средства на поддержку киноотрасли;
- внести изменения в Правила предоставления субсидий из федерального бюджета на поддержку кинематографии в части

установления обязанности Фонда кино направлять возвратные средства на поддержку киноотрасли;

- рассмотреть возможность изменения механизма предоставления данных в ЕАИС.

Предложения Счетной палаты Фонду кино

- Проработать вопрос установления целевых значений ключевых показателей эффективности работы Фонда, позволяющих оценивать результаты его деятельности;
- внести изменения в механизм отбора лидеров отечественного кинопроизводства и отбора заявок на получение поддержки организациями кинематографии в целях обеспечения его прозрачности.

Основание для проведения контрольного мероприятия

План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год (пункты 3.11.0.7, 3.11.0.7.1, 3.11.0.7.2, 3.11.0.7.3).

Предмет контрольного мероприятия

1. Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, внебюджетных источников и федеральной собственности, направленных на развитие кинематографии и анимационной отрасли.

2. При проведении контрольного мероприятия проверяются документы и иные материалы, содержащие данные о предмете контрольного мероприятия, в том числе: учредительные документы объекта контрольного мероприятия, нормативные правовые акты и иные распорядительные документы, регламентирующие его деятельность, включая использование средств федерального бюджета, внебюджетных источников и федеральной собственности, контракты, договоры, соглашения, документы, а также платежные, финансовые, банковские и другие документы, подтверждающие проведение финансово-хозяйственных операций; бухгалтерская, статистическая и иная отчетность.

Объекты контрольного мероприятия

- Федеральный фонд социальной и экономической поддержки отечественной кинематографии (г. Москва) (далее – Фонд кино, Фонд).
- Федеральное государственное унитарное предприятие «Творческо-производственное объединение «Киностудия «Союзмультфильм» (г. Москва) (далее – Предприятие, Союзмультфильм).
- Министерство культуры Российской Федерации (г. Москва) (далее – Минкультуры России, Министерство).

Срок проведения контрольного мероприятия

Май-сентябрь 2019 года.

Цели контрольного мероприятия

1. Оценить целевое и эффективное использование средств федерального бюджета и внебюджетных источников, направленных на развитие кинематографии и анимационной отрасли.
2. Оценить соответствие финансово-хозяйственной деятельности ФГУП «Союзмультфильм» уставным целям и задачам по развитию анимационной отрасли, включая целевое и эффективное использование средств федерального бюджета, внебюджетных источников и федеральной собственности.
3. Провести анализ результативности мер государственной поддержки производства, проката и показа отечественной кинопродукции и анимационной отрасли.

Проверяемый период деятельности

2017–2018 годы и истекший период 2019 года (по документам и договорам, действующим в проверяемый период, – с начала их действия).

Результаты контрольного мероприятия

Цель 1. Оценить целевое и эффективное использование средств федерального бюджета и внебюджетных источников, направленных на развитие кинематографии и анимационной отрасли

1.1. Одной из важнейших творческих индустрий является кинематограф¹, который наряду со средствами массовой информации оказывает серьезное влияние на формирование мировоззрения современного человека.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 126-ФЗ) полномочия

¹ Кинематография – область культуры и искусства, включающая в себя совокупность профессиональной, творческой, производственной, научной, технической, образовательной деятельности, направленной на создание и использование произведений кинематографии (статья 3 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации»).

по осуществлению государственной поддержки кинематографии возлагаются Правительством Российской Федерации на федеральный орган исполнительной власти, который взаимодействует с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 Положения о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации», функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, в том числе кинематографии, по контролю и надзору в указанной сфере деятельности возложены на Минкультуры России.

В целях поддержки производства игровых и анимационных национальных фильмов, поддержки проката национальных фильмов лидерами отечественного кинопроизводства и иными организациями кинематографии, создания условий для показа национальных фильмов в населенных пунктах Российской Федерации с численностью населения до 500 тыс. человек организациями, осуществляющими показ фильмов², средства государственной поддержки предоставлялись Минкультуры России в форме субсидий Фонду кино.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 января 1995 г. № 44 «О Федеральном фонде социальной и экономической поддержки отечественной кинематографии» Фонд кино создан в качестве некоммерческой организации, наделенной в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации правом заниматься предпринимательской деятельностью, необходимой для достижения общественно-полезных целей, стоящих перед Фондом, и соответствующей этим целям.

Устав Фонда кино был утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 г. № 1215 «О Федеральном фонде социальной и экономической поддержки отечественной кинематографии» (утратил силу в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 27 августа 2018 г. № 1001) и постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2018 г. № 1001.

² Пункт 12 Правила предоставления субсидий из федерального бюджета на поддержку кинематографии, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2016 г. № 38.

Полномочия учредителя Фонда кино от имени Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации.

С 2018 года уставом Фонда кино предусмотрено, что отдельные полномочия учредителя Фонда осуществляет Минкультуры России:

- согласование утверждаемых Фондом порядка и условий отбора национальных фильмов, поддержка производства и проката которых оказывается Фондом путем направления средств, источником финансового обеспечения которых являются субсидии из федерального бюджета на поддержку кинематографии;
- согласование утверждаемых Фондом порядка и условий отбора организаций, осуществляющих кинопоказ фильмов, которым оказывается поддержка Фондом;
- согласование утверждаемых Фондом порядка и условий оказания за счет средств Фонда финансовой поддержки в сфере производства, проката и показа национальных фильмов на возвратной основе.

Союзмультфильм являлся одним из получателей средств федерального бюджета на производство национальных фильмов, проведение кинофестивалей на территории Российской Федерации, а также на финансовое обеспечение затрат получателя, связанных с текущей деятельностью и модернизацией имущественного комплекса Союзмультфильма (далее – модернизация).

1.2. Анализ законодательства Российской Федерации в области кинематографии показал, что отдельные стратегические документы (стратегии, концепции) федерального уровня, устанавливающие цели и направления развития кинематографии на среднесрочный и долгосрочный периоды, в проверяемом периоде Правительством Российской Федерации не утверждались.

При этом Правительством Российской Федерации утверждены Концепция развития циркового дела в Российской Федерации на период до 2020 года³, Концепция развития концертной деятельности в области академической музыки в Российской Федерации на период до 2025 года⁴.

³ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2012 г. № 434-р.

⁴ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2015 г. № 2395-р.

Задачи развития кинематографии определены в Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года⁵ (далее – Стратегия культурной политики):

1) В целях усиления и расширения влияния российской культуры в иностранных государствах предусматривается продвижение международного имиджа России в качестве страны с богатейшей традиционной и динамично развивающейся современной культурой, в том числе посредством продвижения российских фильмов, сериалов (включая анимационные).

2) В целях сохранения культурного наследия и создания условий для развития культуры предполагаются:

- стимулирование развития киносетей в крупных и малых городах при одновременном содействии увеличению доли российских фильмов в отечественном прокате;

- развитие и поддержка анимационной отрасли как одной из наиболее быстро растущих областей киноиндустрии, в том числе посредством формирования из крупных анимационных студий индустриального ядра анимационной отрасли, развитие авторской анимации, расширение и защита каналов сбыта анимационной продукции, расширение сотрудничества со смежными отраслями (образование, культура, спорт) и развитие технологической базы.

В базовом сценарии Стратегии культурной политики в кинематографе предусмотрены следующие ожидаемые результаты:

- увеличение доли российских фильмов в отечественном прокате к 2018 году до 25 %, а к 2030 году – до 30 %;

- увеличение количества кинотеатральных экранов к 2030 году до 5000;

- увеличение к 2020 году среднего числа посещений киносеансов одним жителем в год до 0,8 по сравнению с 0,35 в 2012 году.

Фактически достижение среднесрочных целей и задач Стратегии культурной политики в области кинематографии оценивается одним

5 Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. № 326-р.

целевым показателем – «Доля фильмов российского производства в общем объеме проката на территории Российской Федерации».

Установленные отдельные задачи по развитию кинематографии в Стратегии культурной политики представляются недостаточными в рамках целеполагания и стратегического планирования развития кинематографии и анимационной отрасли в долгосрочной перспективе, в частности, по продвижению российских фильмов на международном уровне.

Несмотря на то, что Стратегией культурной политики определена особая роль кинематографии при формировании международного имиджа России, стратегические и программные документы, а также внутренние нормативные акты Минкультуры России не содержат целевых показателей в части продвижения российского кино на международных рынках.

В период 2016–2018 годов количество иностранных зрителей, посетивших российские картины за рубежом, снизилось с 9,6 млн человек до 8,2 млн человек (-14,8%)⁶, что свидетельствует о недостаточной эффективности мер государственной поддержки проката отечественных фильмов за рубежом.

Одной из форм продвижения отечественной кинопродукции за рубеж является совместное производство фильмов с иностранными компаниями.

По данным ЕАИС, в 2018 году на территории Российской Федерации вышли в прокат 142 российских фильма, из которых на условиях кооперации с иностранными партнерами созданы 8 картин, или 5,6 %. При этом число зрителей указанных картин составило 91,4 тыс. человек, или 0,05 % от общего числа зрителей в 2018 году.

Указанные факты свидетельствуют о практическом отсутствии данной формы производства кинофильмов в России, а также низкой интеграции отечественного кинопроизводства в глобальный рынок киноиндустрии.

Достижение целей, задач и приоритетов Стратегии культурной политики оценивается в том числе по целевому показателю «Объем средств на культуру из внебюджетных источников»⁷.

⁶ Источник: отчет аналитической компании ComScore, веб сайт www.boxofficemojo.com.

⁷ Раздел IV Стратегии культурной политики.

Однако механизм государственно-частного партнерства, предлагаемый Стратегией культурной политики для привлечения в культуру частных инвестиций, Минкультуры России не был задействован.

Доля средств, привлекаемых из внебюджетных источников⁸ для производства национальных фильмов, в период 2017–2018 годов сократилась с 55,9 % до 54 %.

Доля средств, привлекаемых из внебюджетных источников, при заключении соглашений на продвижение и прокат национальных фильмов в 2018 году по сравнению с 2017 годом также сократилась с 53,5 % до 52 %.

Стратегическими и программными документами не устанавливались целевые показатели доли привлеченных средств из внебюджетных источников, популяризации и доступности услуг кинопоказа, удовлетворенности населения национальными фильмами, экономической эффективности поддержки производства национальных фильмов.

Анализ международной практики указывает на то, что одной из мер государственной поддержки киноотрасли является финансирование организаций кинематографии за счет финансовых средств, полученных при перераспределении отчислений сборов от показа произведений, которые получают участники кинорынка.

Например, успешный опыт Франции, в которой доля национального кино в 2018 году составила 39,5%⁹, основан на перераспределении Национальным центром кинематографии и анимации субсидий, финансируемых всеми деятелями отрасли по системе принудительных накоплений. Основными источниками указанных накоплений являются специальный добавочный налог на стоимость билета, а также налог с товарооборота телевизионных компаний, транслирующих кинофильмы.

При этом Минкультуры России механизм перераспределения отчислений в целях привлечения в киноотрасль внебюджетного финансирования не выработан и не применялся.

Данные обстоятельства требуют со стороны Минкультуры России анализа международного опыта финансирования кинематографии в целях

⁸ По соглашениям, заключенным в указанные годы.

⁹ Источник: Европейская аудиовизуальная обсерватория.

выработки эффективного механизма повышения доли внебюджетных средств в общем объеме поддержки кинематографии.

1.3. Основные направления деятельности государства по сохранению и развитию кинематографии и порядок государственной поддержки кинематографии установлены Федеральным законом № 126-ФЗ.

В целом нормативно-правовая база в области кинематографии сформирована, включая нормативные правовые акты, отнесенные к полномочиям Министерства в соответствии с Положением о Минкультуры России.

Одним из ключевых направлений развития киноиндустрии является создание в стране условий, при которых часть квалифицируемых производственных затрат возвращалась международному производителю (копродукции) в виде денежных средств (рибейт).

В настоящее время нормативно-правовая база развития инструмента рибейта в России отсутствует.

На сегодня Минэкономразвития России подготовлен и проходит процедуру обсуждения проект постановления Правительства Российской Федерации, направленный на создание условий для частичного возмещения затрат на производство фильмов, созданных в российских локациях.

Статьей 6 Федерального закона № 126-ФЗ определены следующие формы государственной поддержки кинематографии:

- принятие законов и иных нормативных правовых актов в области кинематографии;
- полное государственное финансирование кинолетописи;
- государственное финансирование расходов, связанных с выполнением функций оператора Единой информационной системы;
- частичное государственное финансирование производства, проката и показа национальных фильмов.

Государственное финансирование расходов, связанных с выполнением функций оператора Единой информационной системы

Минкультуры России обладает исключительным правом на программу для ЭВМ «Единая автоматизированная информационная система учета показа фильмов в кинотеатрах» (далее – ЕАИС).

В период 2014–2016 годов функции оператора ЕАИС осуществлял Фонд кино на основании государственных контрактов, заключенных с Минкультуры России по итогам конкурентных процедур. Общие расходы по модернизации и эксплуатации ЕАИС в указанном периоде составили 17 500,0 тыс. рублей.

На основании обращения Минкультуры России¹⁰ в период 2017–2018 годов функции оператора ЕАИС осуществлял Фонд кино за счет собственных средств до момента принятия законопроекта о наделении Фонда полномочиями оператора ЕАИС.

В соответствии с Правилами определения Министерством культуры Российской Федерации оператора Единой федеральной автоматизированной информационной системы сведений о показах фильмов в кинозалах¹¹ приказом от 25 декабря 2018 г. № 2341 Минкультуры России назначило оператором ЕАИС в 2019 году Фонд кино.

Согласно положениям Федерального закона № 126-ФЗ (редакция, действующая с 28 ноября 2018 года) деятельность по эксплуатации Единой информационной системы осуществляется оператором за счет собственных средств.

В соответствии с приказом Росстата¹² с 2015 года отменено представление форм федерального статистического наблюдения в области кинематографии¹³, в связи с этим данные ЕАИС являются для субъектов Российской Федерации единственным статистическим инструментарием для анализа состояния сферы кинопоказа.

10 Письмо от 6 декабря 2016 г. № 19930-01-64-00.

11 Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2018 г. № 1412.

12 От 30 декабря 2015 г. № 671 признан утратившим силу приказ Росстата от 8 октября 2015 г. № 464 «Об утверждении статистического инструментария для организации Минкультуры России федерального статистического наблюдения за деятельностью учреждений культуры».

13 № 10-НК «Сведения о работе организации, осуществляющей кинопоказ» и № К-2РИК «Сведения о наличии и эксплуатации киноустановок».

Согласно условиям предоставления информации, содержащейся в ЕАИС¹⁴, органы власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие полномочия в области культуры, не включены в перечень получателей информации в полном объеме.

При этом данные, содержащиеся в открытой части ЕАИС, не позволяют получить регионам достаточный объем информации в сфере кинопоказа, необходимый для принятия управленческих решений в данной сфере¹⁵.

В целях повышения прозрачности сферы кинематографии представляется целесообразным изменить механизм предоставления данных ЕАИС, в том числе путем возможности формирования и выгрузки отчетных данных из ЕАИС.

Полное государственное финансирование кинолетописи

Государственное финансирование кинолетописи в проверяемом периоде Минкультуры России не осуществлялось в связи с тем, что, по мнению Министерства¹⁶, на современном этапе развития информационных технологий авторские документальные фильмы являются основным источником аудиовизуальных свидетельств (кинолетописями), создание киножурналов утратило актуальность.

Государственное финансирование производства, проката и показа национальных фильмов

Правительством Российской Федерации утверждены соответствующие порядки (правила) распределения средств федерального бюджета на финансирование производства, проката и показа национальных фильмов¹⁷.

В проверяемом периоде средства на поддержку кинематографии юридическим лицам и иным организациям кинематографии, осуществляющим производство, прокат и показ национальных фильмов, предоставлялись Минкультуры России в форме субсидий и государственных

14 Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 18 октября 2010 г. № 837.

15 Количество кинозалов, количество зрителей, доля российских фильмов в общем объеме показа.

16 Информация представлена департаментом кинематографии Минкультуры России.

17 Правила предоставления субсидий из федерального бюджета на поддержку кинематографии, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2016 г. № 38, и Правила предоставления субсидий из федерального бюджета на поддержку кинематографии федеральной целевой программы «Культура России (2012–2018 годы)» (приложение № 11 к ФЦП «Культура России»).

контрактов, а также Фондом кино по договорам с организациями кинематографии за счет средств, источником финансового обеспечения которых является субсидия, а также собственных средств.

В целях определения получателей государственной поддержки на производство, прокат и показ национальных фильмов Минкультуры России и Фондом кино утверждались порядки¹⁸, определяющие механизм отбора получателей бюджетных средств государственной поддержки кинематографии.

Согласно Стратегии культурной политики общей нормой мировой практики является конкуренция творческих проектов. Анализ прозрачности и справедливости распределения государственной поддержки в сфере кинематографии показал следующее.

1) В целях отбора заявок на поддержку производства национальных фильмов от организаций кинематографии Минкультуры России созданы экспертные советы по отбору игровых (4 совета), неигровых (1 совет) и анимационных проектов (1 совет) и утверждены их составы¹⁹.

Согласно Положению об экспертных советах²⁰ в состав экспертных советов входят специалисты Министерства и представители кинообщества, при этом порядок отбора представителей кинообщества не определен.

Кроме того, в составы экспертных советов входили представители кинообщества, аффилированные организациями кинематографии, которые в проверяемом периоде подавали заявки на поддержку производства национальных фильмов, по итогам рассмотрения которых с ними были заключены соглашения о предоставлении субсидий.

18 Приказы Минкультуры России от 10 марта 2016 г. № 522 «Об утверждении порядка отбора организаций кинематографии – получателей субсидий на производство национальных фильмов» и от 12 июня 2016 г. № 1608 «Об утверждении порядка отбора организаций кинематографии – получателей субсидий на производство национальных фильмов» в рамках реализации федеральной целевой программы «Культура России (2012–2018 годы)»; Приказы Фонда кино от 24 апреля 2017 г. № 25 «Об утверждении Порядка и условий предоставления средств, источником финансового обеспечения которых является субсидия, организациям, осуществляющим кинопоказ», от 27 декабря 2017 г. № 187 «Об утверждении Порядка и условий предоставления средств, источником финансового обеспечения которых является субсидия, организациям, осуществляющим кинопоказ», от 11 февраля 2019 г. № 12 «Об утверждении Порядка и условий отбора организаций, осуществляющих показ фильмов, которым оказывается поддержка Федеральным фондом социальной и экономической поддержки отечественной кинематографии в целях создания условий для показа национальных фильмов путем направления средств, источником финансового обеспечения которых является субсидия из федерального бюджета на поддержку кинематографии».

19 Приказы Минкультуры России от 15 мая 2017 г. № 737 и от 17 апреля 2018 г. № 512.

20 Утверждено приказом Министерства 2 июня 2016 г. № 1233.

Председатель правления киностудии «Союзмультфильм» Ю.Ю.Слащева, продюсер ФГУП ТПО «Союзмультфильм» Н.Л.Маковский, шеф-редактор киностудии «Союзмультфильм» С.В.Капков входили в 2017–2019 годах в состав экспертного совета по отбору анимационных проектов. При этом Союзмультфильм в указанный период подавал заявки на получение субсидии и являлся крупнейшим получателем средств государственной поддержки производства анимационных фильмов²¹.

Согласно Положению об экспертных советах, в случае если выполнение обязанностей члена экспертного совета может повлечь за собой конфликт интересов, способный повлиять на полноту и объективность принимаемых решений, член экспертного совета обязан сообщить в письменной форме о конфликте интересов председателю экспертного совета.

Члены экспертного совета, участвующие в реализации поданных на конкурс проектов, не имеют права оценивать их и за них голосовать.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что в проверяемом периоде члены экспертных советов являлись участниками реализации поданных на конкурс проектов.

В связи с отсутствием в Министерстве документов, подтверждающих итоги отбора заявок в разрезе членов советов (листы голосования, стенограммы совещания и другие), проанализировать информацию о том, оценивали ли члены экспертного совета «собственные» проекты, не возможно.

Следует отметить, что из 21 члена экспертного совета по анимационным проектам в 2017 году 17 членов совета продолжили свое членство в нем в 2018 и 2019 годах, при этом порядок ротации Положением об экспертных советах не определен.

Таким образом, Положение об экспертных советах не содержит положений по порядку отбора ее представителей, их ротации, в том числе в случае несоблюдения вопросов по урегулированию конфликта интересов, и требует доработки.

21 С 2016 по 2018 год Минкультуры России заключило с Союзмультфильмом 37 соглашений на общую сумму 230 065,0 тыс. рублей.

Низкая прозрачность и объективность отбора

На 1 этапе, предусмотренном Порядком отбора заявок²², производится оценка заявок на их соответствие условиям, предусмотренным Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета на поддержку кинематографии, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2016 г. № 38 (далее – Правила № 38).

На 2 этапе отбор заявок членами соответствующего экспертного совета осуществляется на основании определенных порядком критериев, в том числе:

- наличие материально-технических и кадровых ресурсов;
- соответствие сценария приоритетным темам, утверждаемым Минкультуры России;
- творческое своеобразие, художественная ценность, актуальность проекта, представляемого организацией кинематографии.

Порядком отбора заявок процедура ознакомления членов экспертного совета с заявками не определена (не установлены способы передачи заявок, необходимость подтверждения факта получения членом экспертного совета заявок).

В Минкультуры России отсутствуют подтверждения передачи заявок членам экспертного совета для ознакомления, в связи с этим подтвердить факт получения членами экспертного совета необходимой в целях оценки заявок информации и оценить достаточность времени для ее анализа не представляется возможным.

При этом согласно Порядку отбора заявок члены экспертных советов должны ознакомиться со всеми соответствующими заявками, прошедшими во 2 этап отбора. Так, в 2018 году каждый член экспертной комиссии по отбору заявок на поддержку неигрового кино должен был оценить 644 заявки.

Учитывая значительную трудоемкость процесса и отсутствие документов, подтверждающих передачу заявок членам экспертных советов,

22 Приказы Минкультуры России от 10 марта 2016 г. № 522 «Об утверждении порядка отбора организаций кинематографии – получателей субсидий на производство национальных фильмов» и от 12 июня 2016 г. № 1608 «Об утверждении порядка отбора организаций кинематографии – получателей субсидий на производство национальных фильмов».

существуют риски, что члены экспертных советов не обладали достаточной информацией о проектах, в отношении которых они проголосовали.

В данной связи представляется целесообразным рекомендовать Минкультуры России рассмотреть возможность изменения порядка распределения экспертными советами заявок организаций кинематографии путем их передачи (случайным образом) между группами экспертов для ознакомления, что позволит экспертам более детально проработать поступившие заявки.

По итогам 2 этапа отбора игровых фильмов каждой заявке члены соответствующего экспертного совета ставят экспертную оценку («да», «нет», «воздержался»), что оформляется протоколом 2 этапа отбора проектов, подписанного председателем и ответственным секретарем соответствующего экспертного совета.

В связи с тем, что Порядком отбора, а также иными внутренними документами Минкультуры России не определены требования по хранению результатов оценки заявок экспертами, в Минкультуры России отсутствует информация, подтверждающая оценку экспертов заявок организаций кинематографии (по данным Министерства²³, выставление оценок происходит во время совместных заседаний экспертов, индивидуально в устной форме, по телефону и другими способами).

Подтвердить соответствие итоговых протоколов 2 этапа отбора заявок на поддержку игровых фильмов оценкам экспертов соответствующих советов не представляется возможным.

Для отбора заявок на поддержку неигровых (кроме спецпроектов) и анимационных фильмов 2 этап оценки заявок является финальным.

На указанном заседании члены совета обсуждают все допущенные на 2 этап заявки и высказывают рекомендации Министерству по заявкам, при этом сведения о том, как проголосовали конкретные члены экспертных советов по конкретной заявке, в Министерстве отсутствуют. Аудио-, видеозапись, стенографирование заседаний экспертных советов не производится.

Согласно Порядку отбора заявок итоговый отбор проектов на поддержку производства игрового кино и спецпроектов осуществляется на 3 этапе

²³ Информация представлена департаментом кинематографии Минкультуры России.

в результате очной защиты претендентом на получение субсидии своего проекта перед членами экспертного совета, после которой каждый член экспертного совета заполняет лист голосования, где дает оценку каждой допущенной заявке.

По данным Минкультуры России, сохранение листов голосований членов экспертного совета не предусмотрено внутренними нормативными актами, в связи с этим они отсутствуют в Министерстве.

Таким образом, подтвердить соответствие итоговых протоколов рассмотрения заявок на 3 этапе листам голосования членов экспертных советов не представляется возможным.

В результате порядок отбора заявок не в полной мере регламентирует процедуры оценки заявок (порядок передачи заявок экспертам, наличие документов, подтверждающих оценку экспертов). Это в конечном итоге приводит к непрозрачности всей процедуры отбора получателей субсидий.

Также действующим законодательством критерии отнесения игровых фильмов к определенным категориям, по которым осуществляется отбор заявок²⁴, не определен.

В перечень организаций кинематографии – получателей субсидий на производство авторских и экспериментальных фильмов²⁵ вошел проект «Бабушка легкого поведения 2», первая часть которого вышла в прокат при поддержке Фонда кино. Оценить обоснованность отнесения указанного проекта к авторским и экспериментальным фильмам не представляется возможным в связи с отсутствием в нормативных актах критериев отнесения фильмов к авторским и экспериментальным.

В данной связи представляется целесообразным нормативно установить критерии отнесения национальных фильмов к той или иной категории в порядках отбора заявок Министерства.

Порядком отбора заявок определены критерии отбора проектов, представленных для получения субсидии на производство национальных фильмов.

²⁴ Отбор проектов осуществляется по категориям: национальные фильмы для детей; национальные фильмы режиссеров-дебютантов; национальные авторские и экспериментальные фильмы; производство телевизионных сериалов.

²⁵ Утвержден приказом Минкультуры России от 10 июля 2018 г. № 1148.

Порядком отбора заявок не предусмотрен анализ ключевых критериев, влияющих на качество отбора, в том числе:

- успешность предыдущих работ заявителя в прокате или показе (зрители, сборы, показ на каналах, с учетом рейтинга этих каналов);
- удовлетворенность зрителей последними работами заявителя;
- исполнение получателем субсидии обязательств перед Минкультуры России по предыдущим соглашениям;
- финансовое состояние организации кинематографии.

По итогам конкурсного отбора Минкультуры России с ОАО ТПО «Санкт-Петербургская студия документальных фильмов» (продюсер А.Н.Тельнов) заключены соглашения от 12 октября 2016 г. № 4861-01-41/03-16 на производство детского игрового фильма «Легенды Петербурга. Ключ времени»²⁶ и от 19 сентября 2017 г. № 054-11-910 на производство авторского игрового фильма «Архипелаг»²⁷, на производство которых были предоставлены субсидии из федерального бюджета.

При этом, по данным ЕАИС, два предыдущих полнометражных игровых фильма указанной студии не вызвали интереса у зрительской аудитории («Анатомия измены» (2016 год) – кассовые сборы отсутствуют, «Облепиховое лето» (2018 год) – кассовые сборы составили 988,4 тыс. рублей).

В данной связи государственная поддержка в виде предоставления субсидий организациям кинематографии, чьи предыдущие проекты не были востребованы зрителями, несет риски неэффективного использования средств федерального бюджета.

Таким образом, действующий механизм поддержки производства фильмов, при отсутствии критериев оценки успешности, когда результаты проката (показа) ранее созданных картин не оцениваются при получении субсидии, мотивирует в дальнейшем создание рынка производства фильмов, при котором организации кинематографии не заинтересованы в реализации прав на созданные ими аудиовизуальные произведения, а зрительский интерес к работам не имеет существенного значения.

26 Объем поддержки – 40 000,0 тыс. рублей, дата завершения по соглашению 28 сентября 2018 г., фильм не сдан.

27 Объем поддержки – 40 000,0 тыс. рублей, срок завершения производства 25 ноября 2019 г.

Фонд кино

2) Выделение средств организациям кинематографии на поддержку производства национальных фильмов осуществлялось Фондом кино в соответствии с утвержденными им порядками отбора²⁸, согласно которым заявки на участие в отборе поэтапно рассматриваются рабочей группой Фонда кино, сценарной рабочей группой Фонда кино и экспертным советом Фонда кино.

Размер выделяемых средств и условия их выделения устанавливались попечительским советом Фонда (с августа 2018 года – советом Фонда)²⁹.

По информации Фонда кино, при отборе заявок организаций кинематографии осуществлялись расчеты с целью определения итоговых оценок проектов. При этом в ходе проверки установлено, что протоколы заседаний экспертного совета Фонда 2018–2019 годов не содержат сведений о расчетах и итоговых оценках рассмотренных заявок, а также не представлены иные документы, подтверждающие результаты отбора.

Внутренними актами Фонда кино не установлены требования по хранению расчетов и результатов итоговых оценок проектов, а также требования по включению сведений итоговых оценок (количество баллов по каждой заявке) в протоколы заседаний экспертных советов, что указывает на недостаточную степень прозрачности принятых решений.

Согласно соглашениям с Минкультуры России средства Фонду кино выделяются отдельно на поддержку производства национальных фильмов лидерами отечественного кинопроизводства и иными организациями кинематографии.

В результате проведения Фондом кино отборов лидеров отечественного кинопроизводства в 2017–2018 годах установленные попечительским

28 Приказы Фонда от 21 апреля 2017 г. № 23 «Об утверждении Порядка и условий предоставления средств на финансовое обеспечение расходов, связанных с производством национальных фильмов», от 17 декабря 2018 г. № 87 «Об утверждении Порядка и условий отбора национальных фильмов, поддержка производства которых оказывается Федеральными фондом социальной и экономической поддержки отечественной кинематографии путем направления средств, источником финансового обеспечения которых являются субсидии из федерального бюджета на поддержку кинематографии, продюсерам национальных фильмов, являющихся юридическими лицами, иными организациям кинематографии, осуществляющим производство национальных фильмов», от 17 декабря 2018 г. № 88 «Об утверждении Порядка и условий оказания за счет средств Федерального фонда социальной и экономической поддержки отечественной кинематографии финансовой поддержки в сфере производства национальных фильмов на возвратной основе».

29 Протоколы заседания попечительского совета Фонда кино от 22.02.2017 № 1, от 26.04.2017 № 2, от 22.06.2017 № 3, от 15.12.2017 № 6, от 04.04.2018 № 2, от 26.04.2018 № 3, от 22.06.2018 № 4, протоколы заседания совета Фонда кино от 18.12.2018 № 1, от 02.04.2019 № 1, от 14.05.2019 № 2.

советом Фонда баллы рейтинга, итоговая оценка рейтинга, а также расчеты указанных показателей, не отражены в протоколах заседания и отсутствуют в Фонде.

Указанные факты свидетельствуют о недостаточной степени прозрачности принятия решений по отбору лидеров отечественного кинопроизводства.

Порядками отбора не предусмотрена периодичность осуществления отбора лидеров отечественного кинопроизводства. При этом до 2019 года отбор проводился ежегодно.

В 2019 году процедура определения лидеров отечественного кинопроизводства не проводилась, то есть состав лидеров отечественного кинопроизводства не актуализировался по состоянию на 2019 год, что не позволило иным организациям кинопроизводства претендовать на статус лидера отечественного кинопроизводства.

Порядками отбора не предусмотрен анализ ряда ключевых критериев, характеризующих эффективность предыдущей деятельности заявителя на поддержку производства национального фильма: результаты проката, удовлетворенность зрителей предыдущими работами.

3) Процедура отбора заявок на создание условий показа фильмов Фонда кино состоит из рассмотрения заявок рабочей группой и комиссией Фонда, по результатам которой утверждается рейтинг, ранжированный по приоритетности оказания поддержки (по убыванию итоговой заявки). Согласно порядку предоставления средств организациям кинопоказа заявки оцениваются с учетом установленных³⁰ критериев по показателям, которым присваиваются баллы.

При этом в протоколах заседаний комиссий по отбору и приказах Фонда кино за 2017–2019 годы не содержатся сведения о присвоенных баллах заявителям, в связи с этим процедура ранжирования ряда заявителей, определенная Фондом кино для распределения средств в 2017–2019 годах, является непрозрачной и требует корректировки порядков предоставления средств Фондом кино в части отражения балльных оценок, присвоенных заявителям.

³⁰ Порядок и условия предоставления средств, источником финансового обеспечения которых является субсидия, организациям, осуществляющим кинопоказ, утвержденный приказами Фонда кино от 24 апреля 2017 г. № 25, от 27 декабря 2017 г. № 187, от 11 февраля 2019 г. № 12.

1.4. Субсидии на поддержку кинематографии юридическим лицам и иным организациям кинематографии, осуществляющим производство, прокат и показ национальных фильмов предоставляются в рамках мероприятий госпрограммы «Развитие культуры и туризма»³¹ и госпрограммы «Доступная среда»³².

Общий объем субсидий из федерального бюджета на поддержку кинематографии в 2017–2019 годах составил 22 783 356,1 тыс. рублей, из них наибольшую долю составляют субсидии на производство национальных фильмов (78,6%). Структура направлений расходов на кинематографию приведена в таблице:

(тыс. руб.)

Направления расходов в сфере кинематографии	2017 г.	2018 г.	2019 г.	Итого
Всего	8 091 321,5	9 097 681,2	5 594 353,4	22 783 356,1
из них				
Минкультуры России	4 091 321,5	4 752 765,5	612 353,4	9 456 440,4
производство национальных фильмов	3 177 947,7	4 065 307,0	197 503,4	7 440 758,1
прокат	16 500,0	3 100,0	2 300,0	21 900,0
продвижение	503 624,3	512 200,0	267 550,0	1 283 374,3
иные мероприятия	393 249,5	172 158,5	145 000,0	710 408,0
Фонд кино	4 000 000,0	4 344 915,7	4 982 000,0	13 326 915,7
производство национальных фильмов	3 000 000,0	3 494 915,7	3 982 000,0	10 476 915,7
создание условий для показа национальных фильмов	1 000 000,0	850 000,0	1 000 000,0	2 850 000,0

Минкультуры России

В проверяемом периоде заключение соглашений на предоставление субсидий на поддержку производства, проката и показа национальных фильмов осуществлялось Минкультуры России в соответствии с Правилами № 38.

³¹ Утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 317 (далее – Госпрограмма).

³² Государственная программа «Доступная среда» на 2011–2020 годы утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 1297.

Производство национальных фильмов

Плановые объемы финансирования производства национальных фильмов программными документами (Госпрограммы и ФПЦ «Культура России») не определены, также отсутствуют параметры (доля) распределения объемов средств на виды национальных фильмов (игровое, неигровое, анимационное кино), по тематикам.

Объемы финансирования национальных фильмов ежегодно определялись в соответствии с Основными принципами государственной финансовой поддержки кинопроизводства³³.

В проверяемом периоде Минкультуры России увеличен:

- на 16,7% максимальный объем государственной поддержки производства игровых полнометражных социально значимых (военно-исторические, сложно-постановочные), детских фильмов; неигровых короткометражных фильмов (хронометраж – 26 минут), с 1,2 до 1,4 млн рублей;
- на 30,4% максимальный объем поддержки неигровых научно-популярных фильмов (хронометраж – 39–44 минут), с 2,3 до 3,0 млн рублей;
- на 20% максимальный объем поддержки неигровых полнометражных фильмов (хронометраж – 52 минут и более), с 2,5 до 3,0 млн рублей.

При этом с 2018 года Минкультуры России сократило нормы государственной поддержки для сериалов и циклов анимационных фильмов за 1 минуту фильма на 20% (200,0 тыс. рублей).

Минкультуры России субсидии из федерального бюджета на производство национальных фильмов распределялись организациям кинематографии по результатам конкурсных процедур, а также доведены Фонду кино с целью оказания государственной поддержки лидерам отечественного кинопроизводства и иным организациям кинематографии.

Согласно распоряжению Минкультуры России от 12 августа 2014 г. № Р-93 размер бюджетных средств, предусмотренный на кинопроизводство игровых фильмов для детей, определен в размере 10% от лимитов бюджетных обязательств на кинопроизводство, а анимационных фильмов – в размере 15%, из них 60% на детские анимационные фильмы.

³³ Утверждены приказами Минкультуры России от 11 января 2017 г. № 19, от 22 февраля 2018 г. № 171, от 2 февраля 2019 г. № 120.

При этом в 2017 году размер субсидий на производство анимационных национальных фильмов составил 14,2 % от общего объема соглашений на поддержку кинопроизводства, заключенных в 2017 году, в 2018 году – 10,7%. Это свидетельствует о невыполнении требований, установленных распоряжением Минкультуры России от 12 августа 2014 г. № Р-93.

Период производства национального фильма составляет до 3 лет.

Минкультуры России субсидии из федерального бюджета на производство национальных фильмов предоставляются организациям кинематографии на безвозвратной основе.

Общий бюджет национальных фильмов в 2017 году составил 7153 389,9 тыс. рублей, в 2018 году – 8 238 023,8 тыс. рублей, что больше аналогичных объемов 2016 года.

Сроки заключения Министерством соглашений с организациями кинематографии

Бюджетные ассигнования на поддержку производства национальных фильмов доводились Минкультуры России как главному распорядителю бюджетных средств в конце декабря отчетного года (на 2016 год казначейскими уведомлениями от 25 декабря 2015 г. № 054/001, № 054/002, от 30 декабря 2015 г. № 054/003; на 2017 год казначейским уведомлением от 23 декабря 2016 г. № 054/001; на 2018 год казначейским уведомлением от 26 декабря 2017 г. № 054/001).

Минкультуры России не обеспечило подготовку нормативных актов, необходимых для распределения средств между организациями кинематографии, а также проведение внутренних процедур по отбору в начале календарного года, а именно:

- приказы Минкультуры России, определяющих основные принципы государственной поддержки кинопроизводства³⁴ на 2016, 2017, 2018 и 2019 годы, зарегистрированы в Минюсте России 21 апреля 2016 года, 23 марта 2017 года, 15 марта 2018 года, 18 марта 2019 года соответственно, в результате чего начало отбора организаций кинематографии – получателей субсидии на производство национальных фильмов было

³⁴ От 10 марта 2016 г. № 523, от 11 января 2017 г. № 19, от 22 февраля 2018 г. № 171, от 2 февраля 2019 г. № 120.

объявлено Министерством в 2016 году с 12 мая, в 2017 году – с 6 апреля, в 2018 году – со 2 апреля, в 2019 году – с 1 апреля;

- проведение 1 и 2 этапов отбора организаций – получателей субсидий на производство национальных фильмов, на которых проводится анализ соответствия заявок критериям, установленными порядками Министерства (продолжительность каждого из этапов составляет не более 6 недель) осуществлялось Минкультуры России после объявления начала отбора организаций кинематографии.

В связи с несвоевременной подготовкой Минкультуры России внутренних актов и проведением внутренних процедур отбора соглашений на предоставление субсидии на поддержку производства национальных фильмов с организациями кинематографии в 2016–2017 годах заключались Минкультуры России в период с сентября по декабрь соответствующего года, что не позволило распределить средства государственной поддержки на полгода раньше, что, в свою очередь, указывает на недостатки в действиях Минкультуры России.

Количество поддержанных проектов

Минкультуры России за период 2017–2018 годов³⁵ поддержано производство 1125 национальных фильмов: в 2017 году – 70 игровых и 197 неигровых проектов и 273 анимационных фильма, в 2018 году – 85 игровых проектов, 271 неигровой проект и 229 анимационных фильмов.

В 2018 году увеличилось как количество поддержанных игровых фильмов (на 21,4 %), так и объем поддержки (на 25 %).

В проверяемом периоде осуществлен выпуск 138 игровых фильмов:

- в 2017 году – 42 фильма (из них: 8 фильмов для детей и юношества, юмористический киножурнал «Ералаш», 13 дебютных фильмов; 16 авторских и экспериментальных фильмов, 5 телесериалов);
- в 2018 году – 66 фильмов (из них 10 фильмов для детей и юношества, юмористический киножурнал «Ералаш», 19 дебютных фильмов, 37 авторских и экспериментальных фильмов);
- за первое полугодие 2019 года – 30 фильмов.

³⁵ На момент проведения проверки проводилась конкурсная процедура для распределения субсидий в 2019 году.

Количество выпущенных неигровых фильмов составило:

- в 2017 году – 266 фильмов (из них: полнометражных фильмов – 92, короткометражных фильмов – 174, сериалов – 15);
- в 2018 году – 213 фильмов (из них: полнометражных фильмов – 213, короткометражных фильмов – 74, сериалов – 15).

Количество выпущенных анимационных фильмов составило:

- в 2017 году – 163 фильма (с учетом подсчета сериальных анимационных проектов в разрезе каждой серии);
- в 2018 году – 200 фильмов.

Прокат и продвижение кинопродукции

В проверяемом периоде за счет субсидий из федерального бюджета, предоставленных на прокат и продвижение кинопродукции, Минкультуры России проведено 332 киномероприятия, из них прокат 19 национальных фильмов и продвижение национальных фильмов в рамках 313 киномероприятий.

На территории Российской Федерации проведено 157 киномероприятий (конференции, семинары, выставки, кинопремии, мастер-классы, кинофестивали), за пределами территории Российской Федерации проведено 156 киномероприятий (участие в международных кинофестивалях, кинорынках, кинонеделях).

Фонд кино

В проверяемом периоде Фонду кино выделены субсидии из федерального бюджета на поддержку кинематографии в общей сумме 13 326 915,7 тыс. рублей, из них: на производство национальных фильмов – 10 476 915,7 тыс. рублей (78,6 %), на создание условий для показа национальных кинофильмов в кинозалах, расположенных в населенных пунктах с численностью населения до 500 тыс. человек, – 2 850 000,0 тыс. рублей (21,4 %).

По состоянию на 21 июня 2019 года Фондом кино распределены субсидии организациям кинематографии на производство 83 национальных фильмов в сумме 7 700 000,0 тыс. рублей, в том числе лидерам отечественного кинопроизводства на 35 фильмов (61,8 %) на общую

сумму 4 755 000,0 тыс. рублей. Из общего объема средств, выделенных организациям кинематографии, наибольшая доля поддержки предоставлена на безвозвратной основе лидерам отечественного кинопроизводства – 55,1 % (4 245 000,0 тыс. рублей), иным организациям кинематографии – 32,8 % (2 525 000,0 тыс. рублей).

Фондом кино:

- в 2017 году осуществлен выпуск 33 художественных и 4 анимационных фильма, поддержано в прокате 17 игровых и 3 анимационных фильма;
- в 2018 году – 30 художественных и 8 анимационных фильмов, поддержано в прокате 18 игровых и 5 анимационных фильмов;
- в 2019 году – 13 художественных и 4 анимационных фильма, поддержано в прокате 3 игровых фильма.

Создание кинозалов

Фонду кино ежегодно предоставляются субсидии из федерального бюджета на создание условий для показа национальных кинофильмов в кинозалах, расположенных в населенных пунктах с численностью населения до 500 тыс. человек.

Общий объем субсидий из федерального бюджета в 2017–2019 годах, предоставленных Фонду кино на указанные мероприятия, составил 2 850 000,0 тыс. рублей, который распределен организациям кинопоказа на оборудование (переоборудование) кинозалов.

Мероприятия реализуются Фондом кино с 2015 года, в 2019 году мероприятие включено в национальный проект «Культура».

Получателями средств поддержки на оборудование (переоборудование) кинозалов являются организации кинопоказа: муниципальные учреждения (предприятия) культуры (доля около 70%), общества с ограниченной ответственностью.

Максимальная сумма средств, предусмотренная на оснащение одного кинозала, определена в объеме 5 млн рублей.

В 2017 году Фондом кино заключено с организациями кинопоказа на оснащение (переоснащение) кинозалов 205 договоров, в 2018 году – 179, в 2019 году – 204.

За счет субсидий, выделенных Фондом кино в 2017–2018 годах, открыто 364 кинозала.

1.5. Минкультуры России в проверяемом периоде предоставлялись субсидии из федерального бюджета для Фонда кино на производство национальных фильмов в соответствии с Правилами № 38).

Фондом кино указанные субсидии предоставлялись организациям кинематографии на производство национальных фильмов на возвратной и безвозвратной основе.

Кроме того, Фондом кино на поддержку кинематографии направлялись собственные средства, основным источником формирования которых в 2017–2019 годах являлись средства, возвращенные организациями кинематографии, ранее предоставленные им Фондом кино за счет средств субсидий из федерального бюджета на возвратной основе. Объем возвращенных средств за период 2017–2019 годов составил 3 277 9250,0 тыс. рублей.

Согласно подпункту «в» пункта 9 устава Фонда кино в целях финансовой поддержки в сфере производства, проката и показа национальных фильмов на возвратной основе, оказываемой в порядке и на условиях, которые утверждаются Фондом по согласованию с Минкультуры России, средства Фонда кино направляются на возвратной основе.

Порядок и условия оказания за счет средств Фонда финансовой поддержки в сфере производства национальных фильмов на возвратной основе утверждены приказом Фонда от 17 декабря 2018 г. № 88 (далее – Порядок № 88).

Правилами № 38 не предусмотрена возможность направлять Фондом кино в дальнейшем на поддержку кинематографии на безвозмездной основе средства, первоначально возвращенные организациями кинематографии по договорам, условия которых предусматривают стопроцентный возврат средств поддержки.

В соответствии с уставом Фонда кино и Порядком № 88 Фонд кино направляет средства, возвращенные организациями кинематографии, повторно на поддержку киноотрасли только на условиях стопроцентной возвратности.

При этом отмечается отрицательная динамика востребованности указанной формы поддержки организаций кинематографии. Так,

если в 2017 году за счет указанных средств было поддержано 64 проекта на 1 566 170,0 тыс. рублей, то в 2018 году – 33 проекта на 756 000,0 тыс. рублей, в 2019 году – уже 7 проектов на 338 000,0 тыс. рублей.

Низкая заинтересованность организаций кинематографии в средствах Фонда кино, предоставляемых на условиях стопроцентной возвратности, привела к росту остатков средств на счетах Фонда кино: на 31 декабря 2017 года – 388 112,0 тыс. рублей; на 31 декабря 2018 года – 1 159 941,0 тыс. рублей.

В результате средства, полученные от возврата средств организациями кинематографии, аккумулируются на счетах Фонда кино и не распределяются в дальнейшем в киноотрасль.

Представляется целесообразным рекомендовать Правительству Российской Федерации внести изменения в устав Фонда кино, а также в нормативные правовые акты, устанавливающие правила предоставления субсидий из федерального бюджета на поддержку кинематографии, в части установления обязанности Фонда кино направлять средства, возвращенные организациями кинематографии по договорам, условиями которых предусмотрен стопроцентный возврат средств поддержки, на поддержку кинематографии как на условиях стопроцентной возвратности, так и на безвозвратной основе.

Кроме того, полагаем целесообразным Минкультуры России при планировании Фонду кино субсидий на поддержку кинематографии на плановый период учитывать образовавшиеся остатки средств.

1.7. Условиями соглашений на поддержку производства, проката и показа национальных фильмов, заключенных Минкультуры России и Фондом кино с организациями кинематографии, определен порядок контроля за целевым использованием средств, а также за выполнением иных условий соглашений.

Контроль за целевым использованием субсидий, предоставленных Минкультуры России организациям кинематографии

Пунктом 20 Правил № 38 установлено, что контроль за соблюдением целей, условий и порядка предоставления субсидий осуществляется Минкультуры России и федеральным органом исполнительной власти,

осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

По итогам использования средств получатель субсидии представляет в Министерство перечень документов, подтверждающих целевое использование средств субсидии с указанием перечня работ и организаций, привлекаемых для выполнения работ, актов сдачи-приемки работ и соответствующих платежно-расчетных документов.

В проверяемом периоде Министерство не запрашивало предусмотренные условиями соглашений с организациями кинематографии³⁶ у получателей субсидии документы и информацию, необходимые для осуществления контроля за соблюдением получателем порядка, целей и условий предоставления субсидии, в том числе первичные финансовые документы, подтверждающие фактические расходы на производство фильма.

В проверяемом периоде Минкультуры России не осуществляло проверки целевого использования средств субсидий на поддержку кинематографии получателями путем проведения плановых и (или) внеплановых проверок по месту нахождения получателя.

В связи с невыполнением обязательств по производству национальных фильмов в установленные соглашением сроки в период 2017–2019 годов существенно вырос объем претензий со стороны Минкультуры России к организациям кинематографии в связи с нарушением ими сроков исполнения соглашений, с 3 939,3 тыс. рублей в 2017 году до 44 576,0 тыс. рублей в 2018 году (на 25 июля 2019 года – 38 545,5 тыс. рублей). Системная работа с нарушителями сроков производства фильмов организована только в проверяемом периоде.

В проверяемом периоде по 143 соглашениям на производство и прокат национальных фильмов Минкультуры России к организациям кинематографии применены штрафные санкции на общую сумму 87 060,8 тыс. рублей. Всего в доход бюджета поступили штрафные санкции в сумме 69 614,22 тыс. рублей (80 %). В отношении невозмещенной части претензий Министерством продолжается претензионная и исковая работа.

³⁶ Пункт 4.3.10.3.1 соглашения от 11.10.2017 № 054-11-974 (в качестве примера).

*Контроль за целевым использованием субсидий,
предоставленных Фонду кино*

В соответствии с условиями соглашений между Минкультуры России и Фондом кино на предоставление субсидий на поддержку кинематографии, заключенными в проверяемом периоде, Министерство обязуется осуществлять контроль за соблюдением получателем (в лице Фонда кино) порядка, целей и условий предоставления субсидии, установленных правилами предоставления субсидии и заключенными соглашениями, путем проведения плановых и (или) внеплановых проверок, в том числе по месту нахождения получателя.

В проверяемом периоде Минкультуры России не проводились проверки по месту нахождения Фонда кино.

В связи с невыполнением обязательств по производству национальных фильмов в установленные соглашением сроки в рамках претензионной работы по исполнению 35 договоров (в том числе финансируемых за счет собственных средств Фонда кино), заключенных с организациями кинематографии на поддержку производства фильмов, Фондом кино в период 2017–2018 годов направлены требования об оплате штрафных санкций и процентов за пользование денежными средствами в объеме 29 279,2 тыс. рублей, из которых взысканы 21 733,1 тыс. рублей.

По договорам на создание условий показа фильмов Фондом кино направлены требования к организациям кинематографии об уплате штрафных санкций за недостижение доли показа национальных фильмов и не представление отчетности в объеме 5 347,4 тыс. рублей, которые удовлетворены в объеме 2 834,1 тыс. рублей (53 %).

По факту неуплаты организациями кинематографии штрафных санкций в объеме 10 059,4 тыс. рублей Фондом кино продолжена досудебная и исковая работа.

*Контроль за целевым использованием средств,
источником финансового обеспечения которых являются
субсидии из федерального бюджета, предоставленные
Фондом кино организациям кинематографии*

Согласно условиям договоров Фонда кино о предоставлении организациям кинематографии средств на производство фильма получатели средств после завершения производства проекта представляют отчетность,

в том числе включающую реестр первичных оправдательных документов, подтверждающих целевое использование перечисленных Фондом средств³⁷.

При этом указанная отчетность, предусмотренная договорами о предоставлении организациям кинематографии на производство фильма средств, не обеспечивает достаточный уровень прозрачности, необходимый для обеспечения контроля за целевым расходованием средств Фонда, источником финансового обеспечения которых в том числе являются бюджетные ассигнования.

В результате выборочного анализа 5 реестров первичных оправдательных документов установлено, что большая часть средств (60% от сметной стоимости кинокартин), направлена либо в организацию (ООО «ВИЗАРТ ФИЛЬМ»), зарегистрированную в Республике Кипр (направлены собственные средства организации кинематографии), либо в российские производственные организации, имеющие в штате от 1 до 9 сотрудников и практически не имеющие основных средств³⁸.

ООО «Кинокомпания «СТВ» в качестве материалов к заявке на дополнительное финансирование проекта «Конек-Горбунок» представило отчет о расходовании средств на производство полнометражного национального фильма «Конек-Горбунок», согласно которому из общего объема затрат в сумме 531,4 млн рублей ООО «Кинокомпания «СТВ» средства в объеме 287,2 млн рублей переведены ООО «Глобус-Фильм» (численность персонала – 2 человека, основные средства на балансе не числятся³⁹).

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации⁴⁰ требования о казначейском сопровождении не распространяются в течение 2017–2019 годов на средства, получаемые юридическими лицами в рамках исполнения договоров (соглашений) о предоставлении субсидий организациям кинематографии и некоммерческой организации, учредителем которой выступает Российская Федерация в лице Правительства Российской Федерации, основными целями деятельности

37 Пункт 3.3 договора о предоставлении организациям кинематографии на производство фильмов средств (в 2017 году).

38 По данным информационной системы Спарк Интерфакс.

39 По данным информационной системы Спарк Интерфакс.

40 От 8 февраля 2017 г. № 218-р «О положении части 2 статьи 5 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

которой являются поддержка отечественной кинематографии, повышение ее конкурентоспособности, обеспечение условий для создания качественных фильмов, соответствующих национальным интересам, и популяризация национальных кинофильмов в Российской Федерации.

Таким образом, средства субсидии, предоставленные Фонду, в 2017–2019 годах на оказание поддержки на производство национальных фильмов, не подлежали казначейскому сопровождению.

В связи с перечислением организациями кинематографии средств на счета иных организаций кинематографии, в обязанности которых не входит представление отчетных документов (в том числе первичных документов, подтверждающих расходование средств), а также в связи с отсутствием казначейского сопровождения средств, направленных на поддержку производства фильмов, оценить целевое использование большей части денежных средств не представляется возможным.

Цель 2. Оценить соответствие финансово-хозяйственной деятельности ФГУП «Союзмультфильм» уставным целям и задачам по развитию анимационной отрасли, включая целевое и эффективное использование средств федерального бюджета, внебюджетных источников и федеральной собственности

2.1. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 марта 2011 г. № 376-р в ведении Минкультуры России в том числе находится ФГУП «ТПО «Киностудия «Союзмультфильм» (далее – Предприятие, Союзмультфильм).

В целях продвижения и популяризации бренда «Союзмультфильм» в 2018 году Предприятием Союзмультфильма создан⁴¹ детский центр, реализующий образовательные и экскурсионные программы на территории Предприятия.

Согласно распоряжению Правительства Москвы от 24 июля 2018 г. № 512-РП на базе имущественного комплекса Союзмультфильма предусмотрено создание инвестиционного проекта – технопарк «Дом российской анимации», которому присвоен статус инвестиционного приоритетного проекта города Москвы.

⁴¹ Создание детского центра Союзмультфильмом осуществлено, в том числе за счет субсидий из федерального бюджета в сумме 6 655,0 тыс. рублей.

В целях поддержки развития анимационной отрасли в период 2017–2019 годов Союзмультфильму предоставлялись:

- из федерального бюджета субсидии на финансовое обеспечение затрат, связанных с текущей деятельностью и модернизацией имущественного комплекса;
- из бюджета г. Москвы гранты⁴² на приобретение оборудования и профессионального программного обеспечения для производства анимационных фильмов и реализацию инвестиционного проекта по созданию технопарка «Дом российской анимации», предусматривающего строительство новых, а также модернизацию существующих объектов Предприятия.

Правила предоставления из федерального бюджета субсидий организациям, осуществляющим деятельность по производству анимационных фильмов утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1251 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий организациям, осуществляющим деятельность по производству анимационных фильмов» (далее – Правила № 1251).

При этом в нарушение подпункта «г» пункта 4 требований постановления Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2016 г. № 887 Правила № 1251 не содержат размер субсидии и (или) порядок расчета размера субсидии с указанием информации, обосновывающей ее размер.

2.2. Объем предоставленных Союзмультфильму субсидий в 2017–2019 годах составил 693 998,9 тыс. рублей, из них: 181 340,1 тыс. рублей⁴³ направлено на производство 48 анимационных фильмов, 1 850,0 тыс. рублей – на проведение II Международного фестиваля детского анимационного кино «АНИМАТИКА» в Международном детском центре «Артек», Республика Крым, 510 808,8 тыс. рублей – на модернизацию.

Общая сметная стоимость реализуемых Союзмультфильмом национальных фильмов, производство которых осуществляется при участии государственной поддержки, составила 339 752,3 тыс. рублей, из них 219 715,0 тыс. рублей составили средства федерального бюджета, или 64,7 % от общей сметной стоимости производства фильмов.

42 В период 2017–2018 годов из бюджета города Москвы предоставлены гранты в сумме 218 132,0 тыс. рублей.

43 Объемы субсидий на производство анимационных фильмов приведены с учетом переходящих средств 2016 года.

Наблюдается тенденция к снижению количества реализуемых Союзмультфильмом короткометражных анимационных фильмов, в то время как количество сериальных проектов наоборот увеличивается. Так, в 2017 году Союзмультфильмом началась реализация 13 короткометражных проектов и 3 сериальных, в 2018 году – 10 короткометражных и 6 сериальных, в 2019 году планируется к реализации 10 короткометражек и 4 сериальных проекта.

При этом хронометраж реализуемых проектов увеличивается. В 2016 году Минкультуры России поддержал проекты Союзмультфильма с общим хронометражем в 215 минут, в 2017 году – 388,5 минуты, в 2018 году – 415,5 минуты.

В проверяемом периоде Союзмультфильмом осуществлялось производство полнометражного анимационного фильма «СУВОРОВЪ» при участии финансовой государственной поддержки, предоставленной Фондом кино, в общем объеме 200 000,0 тыс. рублей, источником финансового обеспечения которого, являлись субсидии из федерального бюджета (в 2015 году – 100 000,0 тыс. рублей, в 2016 году – 50 000,0 тыс. рублей, в 2018 году – 50 000,0 тыс. рублей).

Сметная стоимость производства фильма согласно договорам с Фондом кино⁴⁴ составляла 300 000,0 тыс. рублей.

В соответствии с требованиями статьи 8 Федерального закона № 126-ФЗ государственное финансирование производства, как правило, не может превышать 70 % сметной стоимости его производства в случае отсутствия обоснования превышения установленного законом процента сметного финансирования.

Производство анимационного фильма «СУВОРОВЪ» осуществлялась Союзмультфильмом с 2015 года по договору от 11 июня 2015 г. № 49/5-3, заключенному с Фондом кино, в том числе за счет средств, источником финансового обеспечения которых являлись субсидии из федерального бюджета, на сумму 100 000,0 тыс. рублей.

Следует отметить, что сроки завершения производства фильма неоднократно продлевались.

⁴⁴ Договоры от 11 июня 2015 г. № 49/5-3, от 28 декабря 2016 г. № 328/5-3, от 27 июня 2018 г. № 212/5-3.

С начала производства фильма по 11 апреля 2016 года общие затраты на проект составили 141 181,0 тыс. рублей, из них 100 000,0 тыс. рублей – средства Фонда кино, источником финансового обеспечения которых являлись субсидии из федерального бюджета.

Приказом Союзмультфильма от 11 апреля 2016 года № 16-од производство проекта было приостановлено. Специалистами Союзмультфильма была проведена ревизия проекта⁴⁵, согласно которой специалистами предприятия было установлено, что созданные материалы не пригодны для продолжения производства и требуют переделки.

Уровень готовности проекта был оценен в 5 %. Таким образом, средства, источником финансового обеспечения которых являлись субсидии из федерального бюджета, в объеме 100 000,0 тыс. рублей, выделенные Союзмультфильму по договору от 11 июня 2015 г. № 49/5-3 для производства анимационного фильма «СУВОРОВЪ», использованы без достижения результата и имеют признаки неэффективного (нерезультативного) использования средств.

Фондом кино выделены Союзмультфильму на производство анимационного фильма «СУВОРОВЪ» в 2016 году средства, источником финансового обеспечения которых являлись субсидии из федерального бюджета, в сумме 50 000,0 тыс. рублей, в 2018 году – дополнительно в сумме 50 000,0 тыс. рублей.

Конечный срок производства фильма продлен до 23 декабря 2019 года.

По состоянию на 12 июля 2019 года расходы Союзмультфильма на производство фильма составили 269 776,3 тыс. рублей, из которых средства, источником финансового обеспечения которых являлись средства федерального бюджета, составляют 200 000,0 тыс. рублей (использованы в полном объеме), или 74,1 % от общего объема затрат на производство, что создает риски превышения ограничений, установленных статьи 8 Федерального закона № 126-ФЗ.

За счет собственных средств Предприятия произведено 3 анимационных фильма, один из которых вышел в прокат – полнометражный анимационный кукольный фильм «Гофманиада».

45 В соответствии с приказом Союзмультфильма от 30 декабря 2016 г. № 111-од продюсерам Н.Л.Маковскому и А.А.Луньковой поручено произвести полную ревизию исходных материалов, результатом которой стало заключение о пригодности к использованию от 23 марта 2017 г.

Кроме того, Союзмультфильмом по договору от 31 мая 2017 г. № 170531-ДЗ, заключенному с АО «Данон Россия», осуществлялся выпуск мультипликационного фильма «Новое Простоквашино» стоимостью 300 млн рублей (30 серий, со сроком до 2020 года).

Объем доходов, полученных Предприятием за производство 16 серий фильма «Новое Простоквашино», составил 154 010,3 тыс. рублей (по состоянию на 1 июля 2019 года).

Кроме того, Союзмультфильм и АО «Данон Россия» заключен лицензионный договор от 31 мая 2017 г. № 170531-ЛД о передаче прав использования на условиях исключительной лицензии мультипликационных произведений, персонажей и элементов фильма «Простоквашино» в отношении продукции и услуг на весь срок действия исключительных прав на мультипликационные произведения на сумму 200 млн рублей, оплачен в полном объеме.

Проверкой установлено, что ряд анимационных фильмов⁴⁶, произведенных Союзмультфильмом при финансовой государственной поддержке, содержат сюжетную линию, не соответствующую сценарию, прошедшему отбор, а также сценарию, являющемуся неотъемлемой частью соглашений на производство. Изменение сценариев условиями соглашений на производство не предусмотрено.

При этом часть анимационных фильмов⁴⁷, не соответствующих заявленному сценарию, приняты Минкультуры России без замечаний, что подтверждается актами сдачи-приемки выполненных работ по производству⁴⁸. В то же время в принятии проекта «Богатырята» при аналогичной ситуации Минкультуры России отказало, что свидетельствует об избирательном подходе при применении Министерством санкций за нарушение условий соглашений о предоставлении субсидий в части соответствия содержания готового фильма заявленному сценарию.

В данной связи требуется внесение изменений в типовые формы соглашений, заключаемых Минкультуры России с организациями кинематографии на производство национальных фильмов, в части

46 «Большой и маленький» (соглашение на производство от 31 октября 2017 г. № 054-11-1047), «Богатырята» (соглашение на производство от 9 декабря 2016 г. № 6086-01-41/03-16), «Белоснежье» (соглашение на производство от 19 сентября 2016 г. № 4379-01-41/03-16), «Переезд» (соглашение на производство от 31 октября 2017 г. № 054-11048).

47 «Большой и маленький», «Белоснежье», «Переезд».

48 От 24 октября 2018 г. № 102, от 24 октября 2018 г. № 105 и от 24 октября 2017 г. № 69.

установления требований по соответствию созданного фильма первоначальному сценарию.

Передача прав на аудиовизуальные произведения

Одним из основных источников доходов Предприятия являются доходы от предоставления прав на использование аудиовизуальных произведений, размер которых в 2017–2018 годах увеличился почти в 2 раза и составил 114 182,0 тыс. рублей. Положительная динамика сохраняется в 2019 году.

По состоянию на 1 июля 2019 года Предприятием по лицензионным договорам передано право на 1325 из 1326 аудиовизуальных произведений «Золотой коллекции»⁴⁹ и на 72 из 85 аудиовизуальных произведений «Новой коллекции»⁵⁰.

Следует отметить, что по итогам 2016 года размер вознаграждения за передачу прав на аудиовизуальные произведения «Новой коллекции» составлял 0,6 % от общего объема поступлений от предоставления прав, что говорит о практически полном отсутствии интереса со стороны телеканалов и представителей рынка рекламы к фильмам Союзмультфильма, созданным в период с 2004 по 2016 год.

За первое полугодие 2019 года доля доходов от передачи прав на аудиовизуальные произведения «Новой коллекции» в общем объеме доходов увеличилась до 15,9 %.

В 2017–2018 годах основными источниками поступления вознаграждения за передачу прав на использование аудиовизуальных произведений Предприятия являлись передача прав на использование образов (персонажей), а также передача прав на показ на ТВ-каналах.

При этом наиболее динамично развивающимся сегментом является передача прав на показ произведений по средствам сети Интернет, доля которого в общем объеме доходов от передачи прав выросла с 6,1 % в 2016 году до 15,2 % в 2018 году.

В 2017–2018 годах размер вознаграждения, полученный Предприятием за передачу прав на показ аудиовизуальных произведений (фрагментов)

49 Анимационные фильмы, созданные на киностудии «Союзмультфильм» в период 1936–2003 годов.

50 Анимационные фильмы, созданные на киностудии «Союзмультфильм» с 2003 года по настоящее время.

за рубежом сократился на 28,5 % и составил 1 782,0 тыс. рублей. Негативная тенденция сохранилась в 2019 году.

Поступления от передачи прав на показ мультипликационных фильмов «Новой коллекции» за рубежом были только в 2018 году (517,0 тыс. рублей).

Согласно пункту 4.3.7 соглашения от 13 июля 2018 г. № 054-11-2018-036 Союзмультфильм обязан обеспечить достижение значений показателей результативности и иных показателей, установленных Правилами № 1251 или в соответствии с пунктом 4.1.5 указанного соглашения.

При этом согласно отчету Союзмультфильма о достигнутых результатах использования субсидий в 2018 году не достигнут показатель «Создание сайта www.souzmult.ru», фактическое значение показателя за 2018 год «Сайт функционирует не в полном объеме» (50 %).

Условиями соглашения от 13 июля 2018 г. № 054-11-2018-036 ответственность Союзмультфильма за недостижение показателей результативности не предусмотрена.

2.3. Имущественный комплекс Союзмультфильма состоит из основного офисного здания (строение 1)⁵¹ и 4 строений (строения 6, 7, 8, 9), которые не эксплуатируются (требуется проведение ремонтных работ).

При проверке недвижимого имущества Предприятия установлено, что в настоящее время все объекты недвижимого имущества, включая основное пятиэтажное офисное здание (строение 1), не подключены к тепловой сети МОЭК.

В отопительные сезоны 2017–2019 годов отопление было подключено только к строению 1 и функционировало за счет котельной, принадлежащей ОАО «Москинап» (к сетям МОЭК подключения не было). В настоящее время котельная ОАО «Москинап» снесена. Союзмультфильмом согласована проектная документация в том числе на строительство собственного теплового пункта, ремонт помещений и прокладку сетей.

Договор на производство работ по подключению строения 1 к тепловым сетям не заключен, что создает риски не подключения к началу отопительного сезона к тепловым сетям и отсутствия отопления помещений Союзмультфильма в холодное время года.

51 Москва, ул. Академика Королева, д. 21.

В данной связи возникают риски нарушения производственного процесса анимационных фильмов, создаваемых Союзмультфильмом, в связи с отсутствием соответствующих технических условий (температурный режим внутренних помещений).

В связи с созданием технопарка «Дом российской анимации» Росимущество согласовало Предприятию сделку по передаче в аренду анимационным студиям нежилых помещений общей площадью 887,3 кв. м, на основании чего Союзмультфильмом заключено 4 договора аренды производственных площадей, общей площадью 97,4 кв. м.

Кроме того, в ходе осмотра имущественного комплекса Предприятия установлено, что на первом этаже офисного здания (строение 1) в помещении общей площадью 12,5 кв. м ООО «КОФЕПОРТ» производилась продажа продуктов питания (напитки, кондитерские изделия и т.п.).

В нарушение пункта 2 статьи 18 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ, пункта 2 статьи 295 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которому предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Союзмультфильм без согласования с Минкультуры России и Росимуществом передал помещения общей площадью 12,5 кв. м, закрепленные за ним на праве хозяйственного ведения в здании, расположенном по адресу: г. Москва, ул. Академика Королева, д. 21, стр. 1, ООО «КОФЕПОРТ» для осуществления предпринимательской деятельности (розничной торговли) на основании договора возмездного оказания услуг от 1 октября 2018 г. № 01/10-18.

2.4. Стратегия развития ФГУП «ТПО «Киностудия «Союзмультфильм» на 2017–2019 годы Минкультуры России не утверждалась в связи с его включением в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества. Это не противоречит требованиям Правил разработки и утверждения программ⁵².

⁵² Правила разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2002 г. № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий» (далее – Правила разработки и утверждения программ).

В нарушение пункта 6 Правил разработки и утверждения программ Минкультуры России:

- при отсутствии утвержденных расходов на реализацию мероприятий по развитию Предприятия на 2018 год⁵³ установило размер чистой прибыли по итогам деятельности в 2017 году в размере 25 %, а не 100 %;
- при отсутствии утвержденных расходов на реализацию мероприятий по развитию Предприятия на 2019 год⁵⁴ установило размер чистой прибыли по итогам деятельности в 2018 году в размере 50 %, а не 100 %.

Цель 3. Провести анализ результативности мер государственной поддержки производства, проката и показа отечественной кинопродукции и анимационной отрасли

3.1. Согласно Стратегии культурной политики базовый сценарий в кинематографе предполагает увеличение доли российских фильмов в отечественном прокате к 2018 году до 25 %, а к 2030 году – до 30 %.

Согласно данным ЕАИС⁵⁵, доля российского кино в прокате в период 2012–2018 годов выросла с 16,4 % до 28,9 % (в проверяемом периоде с 18,4 % до 28,9 %). При этом в прошедшем периоде 2019 года доля российского кино сократилась по отношению к аналогичному периоду 2018 года.

Таким образом, показатель базового сценария Стратегии культурной политики (25 % к 2018 году) достигнут. При этом в случае продолжения наметившейся тенденции, существуют риски недостижения показателя 2030 года (30 %).

Согласно Стратегии культурной политики базовый сценарий в кинематографе развития культуры предполагает увеличение к 2020 году среднего числа посещений киносеансов одним жителем в год до 0,8 по сравнению с 0,35 в 2012 году.

53 Согласно Программе деятельности ФГУП «ТПО «Киностудия «Союзмультфильм» на 2018 год, утвержденной решением (протокол от 24 октября 2017 г. № 10) комиссии по проведению анализа эффективности деятельности федерального государственного унитарного предприятия Минкультуры России.

54 Также.

55 До 2015 года «КиноСтатистика 2014» (Movie Research Company).

По итогам 2018 года значение показателя «Среднее число посещений одним жителем в год» составило 1,36⁵⁶. При этом целевое значение данного показателя после 2020 года Стратегией культурной политики не установлено, что говорит об отсутствии в этом периоде индикатора, характеризующего популяризацию и доступность кино в обществе в целом.

При реализации Стратегии культурной политики, базовый сценарий в кинематографии предполагает увеличение количества кинотеатральных экранов к 2030 году до 5000.

Согласно данным ЕАИС число кинозалов в Российской Федерации за период 2017–2019 годов увеличилось на 850 залов (на 18,9 %) и составило 5 414 (в 2016 году – 4 491, в 2017 году – 4 930, в 2018 году – 5 341).

Рост количества кинозалов в Российской Федерации обусловлен в том числе предоставлением из федерального бюджета субсидий Фонду кино на создание условий показа национальных фильмов в населенных пунктах Российской Федерации с численностью населения до 500 тыс. человек. Так, за 2016–2019 годы в регионах открыто 789 кинозалов (56 % от всех открытых залов).

Таким образом, в 2018 году показатели базового сценария развития культуры Минкультуры России достигнуты.

При этом как уже было сказано, установленные задачи и показатели Стратегии культурной политики не позволяют оценить в целом развитие кинематографии в стране, так как характеризуют только отдельные направления развития.

Так, неохваченными стратегией оказались показатели продвижения российских фильмов на международных рынках, показатели эффективности экономической поддержки национальных фильмов, показатели удовлетворенности зрителей национальными фильмами, показатели популяризации и доступности кино в обществе (после 2020 года).

Достижение показателей Госпрограммы

В проверяемом периоде Минкультуры России достигнуто значение целевого показателя (индикатора) Госпрограммы «Среднее количество

56 Расчетно, на основании данных ЕАИС.

посещений киносеансов в расчете на 1 человека» на 2017 год – фактически 1,45 при плановом значении 1,2; на 2018 год – 1,36 (план – 1,3)⁵⁷.

В 2018 году значение указанного показателя (1,36) сократилось по сравнению с 2017 годом (1,45). I квартал 2019 года показал, что тенденция практически не изменилась.

В данной связи плановое значение показателя «Среднее количество посещений киносеансов в расчете на 1 человека» на 2019 год (2,6) вероятнее всего достигнуто не будет.

С учетом наметившихся тенденций по сокращению доли национальных фильмов в прокате и замедлению роста общего числа зрителей возникают риски недостижения итогового планового значения показателя Госпрограммы «Среднее количество посещений киносеансов в расчете на 1 человека» (к 2024 году – 3,1).

Следует отметить, что согласно информации о ходе реализации в 2017 году государственной программы «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы», подготовленной Минкультуры России, фактическое значение показателя «Среднее количество посещений киносеансов в расчете на 1 человека» составило 2,6 человека, что не соответствует данным ЕАИС (1,45 человека). Это свидетельствует о недостаточном качестве подготовки Минкультуры России отчетных материалов о реализации Госпрограммы.

Показатели результативности соглашений

Стратегия культурной политики предполагает в целях формирования новой модели культурной политики в том числе создание системы мониторинга и системы качественных и количественных показателей.

При этом в соглашениях, заключенных Минкультуры России с организациями кинематографии и Фондом кино на предоставление субсидий на поддержку производства и проката национальных фильмов, установлены только количественные показатели, что свидетельствует об отсутствии системы качественных показателей, предусмотренных Стратегией культурной политики.

⁵⁷ Данные ЕАИС и Росстата (в части численности населения).

Так, показатели результативности соглашений на производство национальных фильмов отражают только факт завершения производства создания фильма, и не содержат показателей, позволяющих провести оценку качества созданных фильмов (их востребованности).

Кроме того, показатели результативности соглашений на продвижение и прокат национальных фильмов отражают факт организации и проведения мероприятий и не дают оценку эффективности проведения указанных мероприятий.

В условиях соглашений Минкультуры России на продвижение национальных фильмов за рубежом не предусмотрено представление получателем субсидии информации о результатах проката (показа) созданных фильмов, что, в свою очередь, не позволяет оценить эффективность использования субсидии.

По результатам проведения мероприятий по поддержке участия отечественных компаний и фильмов на международных кинорынках в Минкультуры России отсутствует информация о заключенных соглашениях на прокат (показ) национальных фильмов за рубежом, количестве фильмов, которые фактически вышли в прокат и количестве зрителей этих фильмов.

В результате в Министерстве отсутствует информация, необходимая для принятия управленческих решений в части государственной поддержки продвижения и проката национальных фильмов, в связи с этим представляется целесообразным предусмотреть в условиях соглашений на предоставление субсидии на продвижение и прокат отечественных фильмов обязанность получателя субсидии предоставлять информацию о конечных результатах использования средств.

Бюджетный эффект

В период с 1 января 2017 года по 1 января 2019 года количество юридических лиц, осуществляющих экономическую деятельность по основному коду общероссийского классификатора (ОКВЭД 2) 59.1 «Производство кинофильмов, видеофильмов и телевизионных программ»⁵⁸ увеличилось на 14,6 % и составило 10 240 организаций⁵⁹.

⁵⁸ Включая группы 59.11 «Производство кинофильмов, видеофильмов и телевизионных программ», 59.12 «Деятельность монтажно-компоновочная в области производства кинофильмов, видеофильмов и телевизионных программ», 59.13 «Деятельность по распространению кинофильмов, видеофильмов и телевизионных программ», 59.14 «Деятельность в области демонстрации кинофильмов».

⁵⁹ Здесь и далее данные, представленные Федеральной налоговой службой.

Общий объем поступлений в консолидированный бюджет Российской Федерации (без учета страховых взносов) от указанных организаций за 2018 год увеличился по отношению к аналогичному показателю 2016 года на 13 296 608,7 тыс. рублей (75 %) и составил 31 021 240,1 тыс. рублей.

3.2. В рамках национального проекта «Культура» федерального проекта «Культурная среда»⁶⁰ в области кинематографии Минкультуры России реализуются две задачи с объемом финансирования в 2019 году в сумме 1 540,0 млн рублей:

- оснащены оборудованием кинозалы;
- оснащен Госфильмофонд России оборудованием для оцифровки фильмовых материалов на цифровых носителях.

Оснащение оборудованием кинозалов

Мероприятие по созданию условий для показа национальных фильмов реализуется Фондом кино с 2016 года⁶¹.

Данное мероприятие включено с 2019 года в национальный проект «Культура» с объемом финансирования 1 000 000,0 тыс. рублей до 2024 года, предусмотрено оснащение оборудованием 200 кинозалов ежегодно, что позволит к 2024 году обеспечить доступ 60 000,0 тыс. человек к просмотру, к современным услугам кинопоказа за счет создания 1200 кинозалов в городах с количеством жителей до 500 тыс. человек.

В 2019 году Минкультуры России не соблюдался План мероприятий по реализации федерального проекта «Культурная среда» национального проекта «Культура».

Соглашение о предоставлении Фонду кино субсидии из федерального бюджета на создание кинозалов⁶² заключено Минкультуры России с нарушением установленного срока⁶³ более чем на 1 месяц.

⁶⁰ *Протокол президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 24 декабря 2018 г. № 16.*

⁶¹ *Соглашения о предоставлении субсидий с Минкультуры России от 15 февраля 2017 г. № 184 на сумму 1 000 000 тыс. рублей, от 27 декабря 2017 г. № 2243 – на сумму 850 000 тыс. рублей, от 12 февраля 2019 г. № 137 – на сумму 1 000 000 тыс. рублей.*

⁶² *От 4 апреля 2019 г. № 054-11-201-012.*

⁶³ *Согласно пункту 22.1.1 Плана мероприятий федерального проекта «Культурная среда» установлен срок окончания мероприятия – 1 марта 2019 года.*

Кроме того, в связи с освобождением субсидий, предусмотренных на создание кинозалов, от казначейского сопровождения, и позднего заключения нового соглашения в июле 2019 года существуют возможные риски невыполнения мероприятия «Оснащено оборудованием 200 кинозалов» к 31 декабря 2019 года.

Фондом кино с организациями кинопоказа заключено 204 договора о предоставлении средств на финансовое обеспечение и (или) возмещение расходов, связанных с созданием условий для показа национальных кинофильмов в кинозалах, расположенных в населенных пунктах Российской Федерации с численностью населения до 500 тыс. человек.

Кассовые расходы Фонда кино на 1 августа 2019 года составили 975 000,0 тыс. рублей (или 97,5 % от выделенных средств). Фондом кино перечислены средства по 199 из 204 договоров, заключенных с организациями кинопоказа.

К концу 2019 года в рамках мероприятия планируется открыть 204 кинозала в субъектах Российской Федерации.

Оснащение Госфильмофонда России оборудованием для оцифровки фильмовых материалов на цифровых носителях

Согласно паспорту федерального проекта «Культурная среда» в период 2019–2024 годов за счет выделения субсидии Госфильмофонду России запланирована закупка и монтаж оборудования для оцифровки фильмовых материалов, а также перевод 22 500 наименований фильмовых материалов в цифровой формат на уже смонтированном оборудовании.

Объем финансирования указанного мероприятия предусмотрен в общей сумме 1 190 000,0 тыс. рублей до 2023 года, из них в 2019 году – 540 000,0 тыс. рублей.

В 2019 году Госфильмофонду России увеличены субсидии на выполнение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) на сумму 540 000,0 тыс. рублей на приобретение оборудования.

На момент проверки Госфильмофондом России кассовые расходы не осуществлялись.

Госфильмофондом России заключены 11 контрактов на поставку оборудования на сумму 482 705,7 тыс. рублей, срок поставки оборудования определен до 1 декабря 2019 года. Для формирования аукционной

документации на оставшуюся сумму 57 294,3 тыс. рублей определен перечень необходимого оборудования.

Пунктом 25.1.2 Плана мероприятий по реализации федерального проекта «Культурная среда» «Приобретено оборудование для создания фильмовых материалов на цифровых носителях Госфильмофонда России» определен срок выполнения мероприятия 31 декабря 2019 года.

В ходе проведения контрольного мероприятия подписаны 3 акта без разногласий.

Выводы

1. Общий объем государственной поддержки кинематографии из федерального бюджета в 2017–2019 годах составил 22 783 356,1 тыс. рублей, из которых 13 326 915,7 тыс. рублей (58,5 %) распределялся между организациями кинематографии Фонда кино, 9 456 440,4 тыс. рублей (41,5 %) – Минкультуры России.

В проверяемом периоде в структуре государственной поддержки наибольшую долю составляют расходы на производство национальных фильмов 17 917 673,8 тыс. рублей (78,6 %). Объем государственной поддержки создания условий показа составил 2 850 000,0 (12,6 %), проката и продвижения фильмов – 1 305 274,3 тыс. рублей (5,7 %), иных мероприятий – 710 408,0 тыс. рублей (3,1 %).

2. Отсутствие стратегического документа федерального уровня в области кинематографии не позволяет в полной мере оценить эффективность мер государственной поддержки в данной области.

По итогам 2018 года показатели базового сценария Стратегии культурной политики достигнуты.

Установленные отдельные задачи по развитию кинематографии в Стратегии культурной политики представляются недостаточными в рамках целеполагания и стратегического планирования развития кинематографии и анимационной отрасли в долгосрочной перспективе, в частности, по продвижению российских фильмов на международном уровне.

Также стратегическими и программными документами не устанавливались целевые показатели доли привлеченных средств

из внебюджетных источников, популяризации и доступности услуг кинопоказа, удовлетворенности населения национальными фильмами, экономической эффективности поддержки производства национальных фильмов.

3. Достижение целей, задач и приоритетов Стратегии культурной политики оценивается, в том числе по целевому показателю объема средств на культуру из внебюджетных источников.

Согласно заключенным соглашениям Минкультуры России с организациями кинематографии в проверяемом периоде сократилась доля средств, привлекаемых из внебюджетных источников на производство, продвижение и прокат национальных фильмов, что требует анализа со стороны Минкультуры России в целях выработки механизма повышения доли внебюджетных средств в общем объеме поддержки кинематографии.

4. Несмотря на достижение в 2017–2018 годах значений целевого показателя госпрограммы «Развитие культуры и туризма» «Среднее количество посещений киносеансов в расчете на 1 человека» (в 2018 году – 1,36), данные за I квартал 2019 года указывают на то, что целевое значение показателя за 2019 год (2,6) вероятнее всего достигнуто не будет, а также существуют риски недостижения итогового планового значения указанного показателя к 2024 году (3,1).

Согласно информации Минкультуры России о ходе реализации в 2017 году Госпрограммы, фактическое значение показателя «Среднее количество посещений киносеансов в расчете на 1 человека» составило 2,6 человека, что не соответствует данным ЕАИС (1,45 человека).

5. Анализ механизма реализации Минкультуры России мер государственной поддержки в сфере кинематографии выявил следующие нарушения и недостатки.

5.1. Механизм перераспределения принудительных отчислений всех участников рынка на поддержку отечественного кинематографа, успешно используемый в международной практике, Минкультуры России не выработан и не применялся.

При этом интеграция отечественного кинопроизводства в глобальный рынок киноиндустрии, в том числе по средствам создания копродукции, находится на низком уровне.

5.2. В связи с несвоевременной подготовкой Минкультуры России внутренних актов и проведением внутренних процедур отбора соглашения на предоставление субсидии на поддержку производства национальных фильмов с организациями кинематографии в 2016–2017 годах заключались Минкультуры России в период с сентября по декабрь соответствующего года, что не позволило распределить средства государственной поддержки на полгода раньше, что, в свою очередь, указывает на недостатки в действиях Минкультуры России.

5.3. Порядок отбора заявок Минкультуры России не в полной мере регламентирует процедуры оценки заявок (порядок передачи заявок экспертам, наличие документов, подтверждающих оценку экспертов), что в конечном итоге приводит к непрозрачности всей процедуры отбора получателей субсидий.

Порядком отбора заявок процедура ознакомления членов экспертного совета с заявками не определена (не установлены способы передачи заявок, необходимость подтверждения факта получения членом экспертного совета заявок).

В Минкультуры России отсутствуют подтверждения передачи заявок членам экспертного совета для ознакомления, в связи с этим подтвердить факт получения членами экспертного совета необходимой в целях оценки заявок информации и оценить достаточность времени для ее анализа не представляется возможным.

При этом согласно Порядку отбора заявок члены экспертных советов должны ознакомиться со всеми соответствующими заявками, прошедшими во 2 этап отбора.

Учитывая значительную трудоемкость процесса и отсутствие документов, подтверждающих передачу заявок членам экспертных советов, существуют риски, что члены экспертных советов не обладали достаточной информацией о проектах, в отношении которых они проголосовали.

В данной связи представляется целесообразным рекомендовать Минкультуры России рассмотреть возможность изменения механизма распределения экспертными советами заявок организаций кинематографии путем их передачи (случайным образом) между группами экспертов для ознакомления, что позволит экспертам более детально проработать поступившие заявки.

5.4. В целях отбора заявок организаций кинематографии Минкультуры России созданы экспертные советы по отбору игровых (4 совета), неигровых (1 совет) и анимационных проектов (1 совет), в состав которых входили представители киносообщества, аффилированные организациям кинематографии, подававшие в проверяемом периоде заявки на поддержку производства национальных фильмов, по итогам рассмотрения которых с ними были заключены соглашения о предоставлении субсидий.

В 2017–2019 годах члены экспертных советов письменно Министерство о конфликте интересов, как это предусмотрено Положением об экспертных советах, не уведомляли.

В связи с отсутствием в Министерстве документов, подтверждающих итоги отбора заявок (листы голосования, стенограммы совещания и другие), подтвердить или опровергнуть факт голосования членов экспертных советов по «своим» проектам невозможно.

Положение об экспертных советах не содержит положений по порядку отбора ее представителей, их ротации, в том числе в случае несоблюдения вопросов по урегулированию конфликта интересов, и требует доработки.

5.5. Механизмом отбора заявок Министерства не предусмотрен анализ ключевых критериев, влияющих на качество отбора, в том числе успешность предыдущих работ заявителя в прокате или показе.

В данной связи государственная поддержка в виде предоставления субсидий организациям кинематографии, чьи предыдущие проекты не были востребованы зрителями, может привести к неэффективному использованию средств федерального бюджета.

Таким образом, действующий механизм поддержки производства фильмов при отсутствии критериев оценки успешности, когда результаты проката (показа) ранее созданных картин не оцениваются при получении субсидии, мотивирует в дальнейшем создание рынка производства фильмов, при котором организации кинематографии не заинтересованы в реализации прав на созданные ими аудиовизуальные произведения, а зрительский интерес к работам не имеет существенного значения.

В данной связи весь механизм отбора заявок Минкультуры России требует корректировки.

5.6. В соглашениях, заключенных Минкультуры России с организациями кинематографии и Фондом кино, на предоставлении субсидий на поддержку

производства и проката национальных фильмов установлены только количественные показатели. Это свидетельствует об отсутствии системы качественных показателей, предусмотренных Стратегией культурной политики.

Кроме того, по результатам проведения мероприятий по поддержке участия отечественных компаний и фильмов на международных кинорынках в Минкультуры России отсутствует информация о заключенных соглашениях на прокат (показ) национальных фильмов за рубежом, количестве фильмов, которые фактически вышли в прокат и количестве зрителей этих фильмов.

В результате в Министерстве отсутствует информация, необходимая для принятия управленческих решений в части государственной поддержки продвижения и проката национальных фильмов, в связи с этим представляется целесообразным предусмотреть в условиях соглашений на предоставление субсидии на продвижение и прокат отечественных фильмов обязанность получателя субсидии представлять информацию о конечных результатах использования средств.

5.7. Минкультуры России заключено с Фондом кино соглашение о предоставлении субсидии из федерального бюджета на создание кинозалов в сумме 1,0 млрд рублей с нарушением срока, установленного планом мероприятий по реализации федерального проекта «Культурная среда» нацпроекта «Культура», более чем на 1 месяц.

Кроме того, в связи с освобождением субсидий, предусмотренных на создание кинозалов, от казначейского сопровождения и позднего заключения нового соглашения в июле 2019 года существуют возможные риски невыполнения мероприятия «Оснащено оборудованием 200 кинозалов» в срок к 31 декабря 2019 года.

6. Анализ механизма распределения Фондом кино средств государственной поддержки между организациями кинематографии выявил следующие недостатки.

6.1. Механизм оценки Фондом кино заявок от организаций кинематографии на поддержку производства и условий показа фильмов является непрозрачным, так как Порядком отбора и иными внутренними документами Фонда кино не определены требования по хранению результатов оценки заявок экспертами, что не позволяет оценить объективность отбора (ранжирования).

В результате отсутствия в Фонде материалов, отражающих итоговую оценку рейтинга, а также расчетов показателей для составления рейтинга, подтвердить соответствие процедуры отбора лидеров отечественного кинопроизводства в 2017 и 2018 годах порядкам отбора не представляется возможным.

Порядками отбора не предусмотрен анализ ряда ключевых критериев, характеризующих эффективность предыдущей деятельности заявителя на поддержку производства национального фильма: результаты проката, удовлетворенность зрителей предыдущими работами.

В данной связи порядки отбора требуют доработки Фондом кино в целях повышения прозрачности процедур.

6.2. Минкультуры России в проверяемом периоде предоставлялись субсидии из федерального бюджета для Фонда кино на производство национальных фильмов в соответствии с Правилами № 38.

Фондом кино указанные субсидии предоставлялись организациям кинематографии на производство национальных фильмов на возвратной и безвозвратной основе.

Кроме того, в проверяемом периоде Фондом кино на поддержку кинематографии направлялись собственные средства, основным источником формирования которых в 2017–2019 годах являлись средства, возвращенные организациями кинематографии, ранее предоставленные им Фондом кино за счет средств субсидий из федерального бюджета на возвратной основе. Объем возвращенных средств за период 2017–2019 годов составил 3 277 9250,0 тыс. рублей.

Правилами № 38 не предусмотрена возможность направлять Фондом кино в дальнейшем на поддержку кинематографии на безвозмездной основе средства, первоначально возвращенные организациями кинематографии по договорам, условия которых предусматривают стопроцентный возврат средств поддержки.

В соответствии с уставом Фонда кино и Порядком № 88 Фонд кино направляет средства, возвращенные организациями кинематографии, повторно на поддержку киноотрасли только на условиях стопроцентной возвратности.

При этом отмечается отрицательная динамика востребованности указанной формы поддержки организаций кинематографии. Так,

если в 2017 году за счет указанных средств было поддержано 64 проекта на 1 566 170,0 тыс. рублей, то в 2019 году – уже 7 проектов на 338 000,0 тыс. рублей.

Низкая заинтересованность организаций кинематографии в средствах Фонда кино, предоставляемых на условиях стопроцентной возвратности, привела к росту остатков средств на счетах Фонда кино: на 31 декабря 2017 года – 388 112,0 тыс. рублей; на 31 декабря 2018 года – 1 159 941,0 тыс. рублей.

Таким образом, средства, полученные от возврата средств организациями кинематографии, аккумулируются на счетах Фонда кино и не распределяются в дальнейшем в киноотрасль.

В данной связи представляется целесообразным рекомендовать Правительству Российской Федерации внести изменения в устав Фонда кино, а также в нормативные правовые акты, устанавливающие правила предоставления субсидий из федерального бюджета на поддержку кинематографии, в части установления обязанности Фонда кино направлять средства, возвращенные организациями кинематографии по договорам, условиями которых предусмотрен стопроцентный возврат средств поддержки, на поддержку кинематографии как на условиях стопроцентной возвратности, так и на безвозвратной основе.

Кроме того, полагаем целесообразным Минкультуры России при планировании Фонду кино субсидий на поддержку кинематографии на плановый период учитывать образовавшиеся остатки средств.

6.3. Отчетность, предусмотренная договорами Фонда кино с организациями кинематографии о предоставлении средств на производство фильма, с учетом отсутствия казначейского сопровождения средств, направленных на поддержку производства фильмов, не обеспечивает достаточный уровень прозрачности, необходимый для контроля за целевым расходованием средств Фонда, источником финансового обеспечения которых являлись субсидии из федерального бюджета, в связи с отсутствием в составе отчетности первичных оправдательных документов о фактическом (конечном) использовании большей части денежных средств, предоставленных организациям кинематографии (отсутствует обязанность об их предоставлении), не позволяет подтвердить факт их целевого использования.

7. Данные, содержащиеся в открытой части ЕАИС, не позволяют получить регионам достаточный объем информации для мониторинга услуг, предоставляемых населению в сфере кинопоказа, а также для принятия управленческих решений в данной сфере, что требует анализа со стороны Минкультуры России и Фонда кино.

8. Размер чистой прибыли, подлежащей уплате в бюджет по итогам деятельности ФГУП «Творческо-производственное объединение «Киностудия «Союзмультфильм» в 2017 и 2018 годах, установлен Минкультуры России с нарушением требований Правил разработки и утверждения программ, в результате чего его объем занижен на 1 286,0 тыс. рублей (расчетно).

9. В проверяемом периоде Союзмультфильм обладал авторскими правами на анимационные фильмы «Золотой коллекции», созданные киностудией в период 1936–2003 годов и «Новой коллекции», созданные с 2004 года.

По итогам 2016 года размер вознаграждения, полученный Союзмультфильмом за передачу прав на аудиовизуальные произведения «Новой коллекции», составлял 0,6% от общего объема поступлений от предоставления прав, что говорит о практически полном отсутствии интереса со стороны телеканалов и представителей рынка рекламы к анимационным фильмам Союзмультфильма, созданным в период 2004–2016 годов.

За первое полугодие 2019 года доля доходов от передачи прав на аудиовизуальные произведения «Новой коллекции» в общем объеме доходов увеличилась до 15,9%.

10. В нарушение пункта 2 статьи 18 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ, пункта 2 статьи 295 Гражданского кодекса Российской Федерации Союзмультфильм без согласования с Минкультуры России и Росимуществом передал помещения общей площадью 12,5 кв. м, закрепленные за ним на праве хозяйственного ведения в здании, расположенном по адресам: г. Москва, ул. Академика Королева, д. 21, стр. 1, ООО «КОФЕПОРТ» для осуществления предпринимательской деятельности (розничной торговли) на основании договора возмездного оказания услуг от 1 октября 2018 г. № 01/10-18.

Предложения

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением поручить Минкультуры России:

- разработать стратегический документ федерального уровня в области кинематографии, позволяющий, в частности, дать комплексную оценку состояния отечественной киноотрасли;
- внести изменения в механизм отбора заявок организаций кинематографии на получение государственной поддержки в целях повышения его эффективности и прозрачности;
- проработать вопрос о внесении изменений в устав Фонда кино, а также в нормативные правовые акты, устанавливающие правила предоставления субсидий из федерального бюджета на поддержку кинематографии в части установления для Фонда кино обязанности направлять возвращенные организациями кинематографии средства, источником финансового обеспечения которых являются субсидии из федерального бюджета, на поддержку кинематографии как на условиях стопроцентной возвратности, так и на безвозвратной основе;
- рассмотреть вопрос об учете образованных остатков возвратных средств при планировании Фонду кино субсидий на поддержку кинематографии на плановый период;
- рассмотреть возможность изменения механизма предоставления данных ЕАИС, в том числе путем возможности формирования и выгрузки отчетных данных из ЕАИС.

2. Направить информационное письмо в Федеральный фонд поддержки отечественной кинематографии о недостатках, выявленных в ходе контрольного мероприятия.

3. Направить представления:

- Министерству культуры Российской Федерации;
- директору федерального государственного унитарного предприятия «Творческо-производственное объединение «Киностудия «Союзмультфильм».

4. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.