

Некоторые вопросы правового регулирования финансовых отношений субъектов квазигосударственного сектора в сфере кинематографии Казахстана

Аннотация: Статья посвящена проблемам функционирования децентрализованных денежных фондов в лице субъектов квазигосударственного сектора в Казахстане. Подняты некоторые проблемы финансово-правового регулирования, выделены причины текущего состояния правоприменительной практики, неформальный характер связей, а также указаны причины неэффективного управления организаций кинематографии. Автором анализируются изменения законодательства по вопросам квазигосударственного сектора и в сфере кинематографии, сформулированы предложения по улучшению регулирования и управления.

Ключевые слова: публичные финансы, финансово-правовое регулирование, децентрализованные денежные фонды, субъекты квазигосударственного сектора, неэффективность государственных предприятий, законодательство, креативная индустрия, кинематография, распределение и организация использования денежных фондов.

Some questions of legal regulation of financial relations in quasi-public sector entities in the sphere of Kazakhstan cinematography

Annotation: The article is devoted to the problems of the functioning of decentralized monetary funds represented by entities of the quasi-public sector in Kazakhstan. Some problems of financial and legal regulation were raised, highlighted reasons for the current state of law enforcement practice, informal nature of connections, and indicates the reasons for the ineffective management of cinematography organizations as well. The author made analyze of changes in legislation on issues of the quasi-public sector and in the field of cinematography, and formulated proposals to improve regulation and management.

Keywords: public finance, financial and legal regulation, decentralized funds, entities of quasi-public sector, inefficiency of state enterprises, legislation, creative industry, cinematography, distribution and organization of use of funds.

А.И. Худяков в монографии «Основы теории финансового права» неоднократно отмечает, что ключевой вопрос государственных предприятий, их взаимоотношений с государством – это вопрос экономической эффективности деятельности¹. Все рассматриваемые в начале 90-х гг. XX века в Казахстане формулы распределения прибыли государственных предприятий не могли решить проблем их эффективности и обеспечить финансовые интересы собственника в лице государства².

С тех пор проблему эффективности государственных предприятий в Казахстане решить так и не удалось. Так, например, в Послании Президента РК Касым-Жомарта Токаева «Казахстан в новой реальности: время действий» (1 сентября 2020 г.) отмечалось, что в стране функционируют десятки национальных компаний и десятки тысяч государственных предприятий. При этом крупные квазигосударственные организации являются акционерными обществами, цель которых – обеспечить прибыль. Но если им передается часть государственных функций, то их деятельность должна носить сугубо сервисный, вспомогательный характер для граждан и экономики. Во многих акционерных обществах произошло смешение понятий. Корпоративное управление превращается в

¹ Худяков А.И. Основы теории финансового права. – Алматы: Жеті Жарғы, 1995. С.264-280.

² Там же. С.272.

дополнительную бюрократическую процедуру. Миллиарды тенге из бюджета государства и квазигоскомпаний расходуются неэффективно³.

А.И. Худяков предложил называть связанный с финансами отраслей раздел финансового права как «Финансово-хозяйственное право». Вводя термин «хозяйственное», ученый пытался показать, что речь идет о децентрализованных финансах, о тех государственных денежных фондах, которые находятся в распоряжении отдельных звеньев государственного аппарата⁴.

Следует также отметить, что в качестве института финансового права правовое регулирование финансов предприятий и отраслей хозяйств впервые был описан в советской науке лишь в 1987 году, а в настоящее время рассматривается как правовой режим (основы) децентрализованных денежных фондов.

В последующем этому вопросу уделяли внимание многие авторы постсоветского пространства. Так, например, М.В. Карасева в своей известной работе «Финансовое правоотношение» по критерию финансово-правовых институтов выделяет правоотношения по поводу финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий⁵.

В 2008 г. в МГУ им. М.В. Ломоносова прошла международная научно-практическая конференция, в рамках которой работа финансово-правовой секции была посвящена теме: «Внебюджетные фонды и государственные корпорации. Правовые аспекты децентрализации публичных финансов». Исследователями были высказаны различные идеи по по указанной теме⁶.

Единого мнения по вопросам правовой природы и признаков децентрализованных денежных фондов в настоящее время не сложилось.

В Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву отмечается, что вопрос о регулировании финансовым правом децентрализованных денежных фондов является дискуссионным. Вопрос о том, можно ли децентрализованные фонды, например, государственных предприятий относить к сфере публичных финансов, остается открытым, что требует научного осмысления⁷. Однако следует заметить, что за прошедшие годы накопился огромный пласт научных работ по указанной теме, изменилось финансовое законодательство стран постсоветского пространства, произошли существенные социально-экономические и политические изменения, сменились векторы развития международных отношений.

Одной из ключевых причин сомнений в вопросе регулирования финансовым правом децентрализованных денежных фондов, например, государственных предприятий, как нам кажется, кроется в отсутствии комплексных научных работ, посвященных деятельности конкретного государственного предприятия или холдинга, в различных срезах их функционирования, в том числе в отраслевом взаимодействии и связях с государством, но, безусловно, в фокусе распределения и организации использования публичных финансов.

В казахстанской практике на законодательном уровне применительно к государственным предприятиям используется понятие **«субъект квазигосударственного сектора»**.

Согласно п/п.31) п.1 ст.3 Бюджетного кодекса РК от 04.12.2008 г. №95-IV, под субъектом квазигосударственного сектора следует понимать государственные предприятия, товарищества с ограниченной ответственностью, акционерные общества, в том числе национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, национальные компании,

³ https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g

⁴ Худяков А.И. Указ. соч. С.280.

⁵ Карасева М.В. Финансовое правоотношение. – М. Издательство «Норма», 2001. С.259.

⁶ Государственные корпорации и децентрализованные публичные финансы: Ежегодник. 2008 / под общ. ред. С.В. Запольского, Д.М. Щекина; Международная ассоциация финансового права. – М.: Статут, 2009. – 157 с.

⁷ Грачева Е.Ю., Щекин Д.М. Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву. – М.: Статут, 2009. С.286.

учредителем, участником или акционером которых является государство, а также дочерние, зависимые и иные юридические лица, являющиеся аффилированными с ними в соответствии с законодательными актами РК.

Правильность применения понятия «субъект квазигосударственного сектора» вызывает в научных кругах сомнения. Так, проф. М.К. Сулейменов отмечает, что оно не имеет аналогов, противоречит всем правилам юридической техники⁸. Специальных правовых исследований, посвященных квазигосударственному сектору в Казахстане, не проводилось.

Формирование в Казахстане субъектов квазигосударственного сектора изначально планировалось для целей решения определенных задач государства, в том числе для развития стратегически важных и неразвитых рынков, создание технологичных производств в несырьевых секторах экономики. Однако высокая доля участия государства в экономике (в 2020 г. в производстве товаров до 46%, в сфере услуг до 54%), абсолютное доминирование государственных предприятий в ряде отраслей (телекоммуникации, транспорт, энергетика), стали препятствием для развития частной предпринимательской деятельности, привело к сдерживанию конкурентоспособности, к коррупции и незаконному лоббированию интересов. В связи с чем, был издан Указ Президента РК от 03.07.2019 г. №51 «О введении моратория на создание субъектов квазигосударственного сектора». С 2019 по 2022 гг. создание субъектов сократилось вдвое.

В целом такое положение вещей в национальной экономике указывает лишь на то, что в Казахстане, несмотря на четыре этапа приватизации, т.е. «самый противоречивый период истории независимости»⁹, как называет его Н.А. Назарбаев, так и не была сформирована сбалансированная экономика. Низкая эффективность квазигосударственного сектора, его зависимость от государственного бюджета, слабое корпоративное управление, отсутствие стратегической взаимоувязки деятельности юридических лиц с участием государства с общестрановыми целями требует глубоких, системных реформ.

Вопрос повышения эффективности управления в квазигосударственном секторе поднимается регулярно, обсуждаются различные способы. Так, например, осуществляются попытки реформирования модели бюджетной политики путем перехода от «управления бюджетом» к «управлению результатами», систему управления бюджетными рисками предложено распространить на квазигосударственный сектор. В целях комплексного решения проблем принят Указ Президента РК от 26.02.2021 г. №522 «Об утверждении Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года», в котором предусмотрены меры по сокращению квазигосударственного сектора, повышению его эффективности, прозрачности и подотчетности. Кроме того, отмечается, что действующая классификация государственной собственности не отражает коммерческую или некоммерческую цель создания субъектов квазигосударственного сектора, что приводит к отсутствию системности в определении организационно-правовых форм таких организаций.

6 сентября 2022 г. принято Постановление Правительства РК №654 «Об утверждении Аналитического доклада по реформированию квазигосударственного сектора в Республике Казахстан и Плана мероприятий по его реализации». В целях обеспечения участия граждан РК в управлении делами государства, в том числе в процессе общественного контроля за квазигосударственным сектором принят Закон РК от 02.10.2023 г. №30-VIII ЗРК «Об общественном контроле». В последнее время осуществляются попытки усовершенствования госзакупок субъектами квазигосударственного сектора, неоднократно обсуждался вопрос о формировании списка видов деятельности, которыми должны ограничиваться предприятия квазигосударственного сектора.

В 2023 г. обсуждался проект Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития

⁸ Сулейменов М.К. Поправки в Конституцию: достоинства и недостатки // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32402619&pos=6;-173#pos=6;-173

⁹ Назарбаев Н.А. Моя жизнь. От зависимости к свободе. – Астана: Фолиант, 2023. С. 311

квазигосударственного сектора», задачами которого являются уменьшение высокой доли прямого участия государства в экономике; переход к компактному и эффективному функциональному квазигосударственному сектору; от доминирующей роли государственного сектора к созданию конкурентной среды и эффективному привлечению частных инвестиций, особенно в высокотехнологичные производства.

При этом справедливо отмечается, что достижению указанных задач препятствует ряд системных проблем. В частности, отсутствие единой политики управления субъектами квазигосударственного сектора, критериев их классификации, несовершенство корпоративного управления и т.д. Наряду с этим, указанный проект закона продемонстрировал полное непонимание разработчиками теоретических основ экономики государственных предприятий, их назначения, механизма правового регулирования, незнание исторического опыта внедрения элементов плановой экономики и финансового контроля, а также причин и реалий существования в республике такого разрозненного кластера субъектов квазигосударственного сектора.

Внутренний источник развития материального производства, порождая новые потребности и социальные интересы, давит на уже достигнутый уровень производства, который вызывает объективную необходимость преобразования уже сложившейся формы материального производства в более производительную, эффективную новую форму в плане удовлетворения потребностей и интересов людей. И на этом этапе развития общества возникает очень важный в практическом отношении и принципиальный для будущего поколения вопрос, в каком направлении, в какой форме реализуется развитие материального производства из одной формы в другую. Требуется понимания, роль государства и властных институтов в обществе и в развитии материального производства? Надо определить, какой концепции экономического и политического развития в предлагаемых обстоятельствах следует придерживаться? При всем этом необходимо учитывать глобальное санкционное противостояние, которое приводит к издержкам национальной экономики, характер международных экономических связей, спектр текущих региональных изменений и попытаться выявить в этих условиях внутренние драйверы развития, которые могут послужить прочным фундаментом для качественного экономического роста. Наряду с этим, следует принять во внимание устоявшийся рентный характер организации общества и структуру патрон-клиентских отношений, которые методично формировались не одно десятилетие и остаются на текущий момент важными приводными механизмами распределения ресурсов в Казахстане.

Следует согласиться с замечанием Марты Брилл Олкотт, что консолидация политической и экономической власти в руках привилегированной элиты и растущая нетерпимость к политическому инакомыслию стали отличительными чертами принятой в Казахстане в конце 90-х годов стратегии построения государства¹⁰. Доминирующее участие государства в экономике лишь усиливает рентоориентированный и клиентелистский обмен, тенденции к дальнейшему росту числа субъектов квазигосударственного сектора, т.е. структур со стабильными доходами и/или перманентными бюджетными вливаниями, внутренней непрозрачной для общества системой перераспределения дохода по горизонтальной линии между клиентами и вертикальной в пользу патрона.

Другими словами, закрепление за субъектами квазигосударственного сектора монопольного положения сформировало каркас неформальных патрон-клиентских отношений, определенные ценности и поведенческие установки, что в свою очередь определило дальнейшее развитие квазигосударственного сектора с рентным механизмом его циркуляции, а учитывая его доминирующее положение, судьбу целых отраслей национальной экономики и характер их взаимосвязей.

¹⁰ Олкотт М.. Казахстан: непройденный путь. - М.: Гендальф, 2003. - 354 с. // <https://coollib.net/b/689970-marta-brill-olkott-kazakhstan-neproyddennyiy-put/read>

В своих выступлениях в 2022 г. Президент РК неоднократно указывал, что созданная в стране социально-экономическая система демонстрирует неэффективность в распределении национального дохода. Ключевыми выгодоприобретателями экономического роста стали финансово-олигархические группы. Именно монополизация политической и экономической деятельности сыграла едва ли не самую главную роль в произошедших январских событиях. Государственные компании превратились в громоздкие, неконкурентоспособные конгломераты. Обеспечение честной и открытой конкуренции должно стать приоритетом для республики.

Практически во всех государственных предприятиях, благодаря распространенной практике nepотизма, руководящие должности занимала когорта аффилированных с политической элитой лиц, как правило, с сомнительным уровнем компетенций, профессиональных навыков и знаний.

В связи с этим Законом РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» (принят на республиканском референдуме 05.06.22 г.) статья 43 Конституции РК дополнена пунктом 4, в соответствии с которым, близкие родственники Президента РК не вправе занимать должности политических государственных служащих, руководителей субъектов квазигосударственного сектора.

Данная норма, по мнению проф. С.Ф. Ударцева, должна способствовать утверждению равноправия граждан и юридических лиц, справедливости в ведении бизнеса, в распределении госзаказов, исключить возможность возникновения экономических монополий, различных замаскированных преференций определенным юридическим лицам, корпорациям при их прямой или косвенной поддержке высшими должностными лицами¹¹.

Таким образом, развитие противоречий постсоветской формы материального производства в Казахстане привело к ее естественному разложению, но приведут ли предпринимаемые сверху меры к образованию новой, более совершенной формы материального производства, не наткнутся ли они в процессе реализации, по выражению Бертольда Брехта, на «бюрократический саботаж», покажет лишь время.

Формирование конкурентной среды и повышения уровня доверия, трансформация ценностей и поведенческих установок потребует времени, но эти факторы, как подтверждают исследования, оказывают большое воздействие на экономический рост и благосостояние народа¹². Если многим вышеуказанным проблемам, в том числе выбору частного лица при принятии тех или иных экономических решений, посвящено не малое количество научных исследований, например, в срезх поведенческой экономики (Д. Канеман, Т. Шеллинг, Р. Талер и др.), то системных, комплексных исследований мотивов, отношений доверия/недоверия, обмена, иных неформальных институтов, влияющих на принятие решений в процессе реализации стратегических государственных программ, при управлении децентрализованными финансовыми фондами или в ходе выстраивания механизма организации использования средств субъектами квазигосударственного сектора практически не проводилось.

В этом плане сложно не согласиться с тезисом нобелевского лауреата по экономике Элинор Остром, что специалисты в области общественных наук стоят перед великим вызовом – научиться решать проблемы изучения общих ресурсов так, как справляются с проблемами общих ресурсов сообщества людей, сталкивающиеся с трудностями общих ресурсов в практике повседневной жизни¹³. Тем более, если в распределение общих

¹¹ Ударцев С.Ф. Конституционная реформа 2022 года в Казахстане: корректировка модели государства, укрепление правозащитных механизмов после массовых беспорядков начала года // Государственно-правовые исследования. 2022. Вып.5. С.56.

¹² Аузан А.А. Культурные коды экономики: как ценности влияют на конкуренцию, демократию и благосостояние народа. – М., 2022. С.29.

¹³ Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. – М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. С.396-397.

ресурсов вовлечено государство либо если вопрос стоит в плоскости публичных финансов квазигосударственных юридических лиц.

Монополизация политической и экономической деятельности в Казахстане привела к укоренению в социуме парадигмы корпоративного капитализма, в рамках которого конкурирующие в борьбе за власть и ресурсы акторы, придерживаясь узкоконсервативной идеологии, выражают интересы лишь определенной части корпоративной элиты. Именно такие «национальные интересы», согласно Ноаму Хомскому, обслуживаются, в первую очередь и в подавляющей степени, заморскими империями и крепнущей системой военного государственного капитализма внутри страны¹⁴.

Активное лоббирование интересов определенных групп, сопротивление процессу формирования равной конкурентной среды, попыткам снижения участия государства в экономике подтверждается простыми фактами. Так, например, в целях разгосударствления разработана и предложена методология, на основе которой в конце 2021 г. Правительству РК предложено было передать в частный сектор 91 государственное предприятие, но в список приватизации внесено лишь 12. Следует также учитывать, что процесс разгосударствления является полем борьбы различных интересов, поэтому приватизация предприятий, обеспечивающих социальную сферу и (или) жизнеобеспечение населенных пунктов может привести, как показала практика постсоветских стран, к крайне отрицательным последствиям, монополия государства станет рентой частного собственника, что вряд ли поспособствует справедливому распределению ресурсов в обществе. В этом плане представляется обоснованным замечание Касым-Жомарта Токаева, что контроль государства в стратегических секторах должен сохраниться¹⁵.

Наряду с моделями либерализма и государственного капитализма имеется положительный опыт государственного социализма. Так, советская экономика в период с 1929 по 1955 годы выстраивалась на принципах опережающего развития групп отраслей А (производство средств производства), представляла собой комплекс взаимосвязанных отраслей с налаженным планированием. Но наряду с государственным сектором экономики существенную роль выполнял сектор, базирующийся на кооперативной форме собственности (предприятия потребкооперации, артели, колхозы) и обеспечивающий население продукцией потребительского назначения.

Фактически была создана принципиально новая финансово-экономическая модель, существенно отличающаяся от известных на тот момент моделей экономики. Задания первого пятилетнего плана были выполнены за 4 года и 3 месяца. Промышленность развивалась невиданными темпами – 23,5 % в год. Коренные изменения произошли в структуре отраслей производства¹⁶. При этом главным критерием эффективности предприятий было не увеличение денежной прибыли, а снижение себестоимости продукции и рост производительности труда.

Поэтапно вводимый противозатратный механизм позволил в четвертой пятилетке (1946 – 1950 гг.) себестоимость промышленной продукции снизить на 17,0 %, а в пятой (1951 – 1955 гг.) достигнуть рекордного снижения на 23,3%, а это в свою очередь позволило добиться периодического снижения розничных цен, прежде всего на товары массового потребления¹⁷.

Темпы промышленного развития Казахстана за 1946 – 1960 годы значительно опережали общесоюзные показатели и были одними из самых высоких среди союзных республик. Интенсивное наращивание промышленного потенциала, значительно возросшая его мощь позволили промышленности республики к концу 50-х годов выйти на третье место после РСФСР и Украины. Ряд ее ведущих отраслей играл важную роль в союзной

¹⁴ Хомский Н. Государство будущего. – М.: Альпина нон-фикшн, 2012. С.88-89.

¹⁵ https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana

¹⁶ Экономическая история СССР: очерки / рук. авт. колл. Л.И. Абалкин. – М. ИНФРА-М, 2010. С.36.

¹⁷ Катасонов В.Ю. «Экономическое чудо» Сталина. – М.: Родина, 2021. С.48-49, 51.

промышленности. По производству свинца, например, Казахстан занимал первое место в СССР, меди и цинка – второе, по добыче угля, производству мяса и масла животного – третье, сахара-песка и консервов – четвертое. В Карагандинской, Восточной-Казахстанской областях производство электроэнергии на душу населения было намного выше соответствующих показателей в Англии, Франции, ФРГ. Казахстан в конце 50-х годов был впереди многих капиталистических стран Европы и Америки и по добыче угля, выплавке цветных металлов, выпуску некоторых видов продукции машиностроения, пищевой и других отраслей промышленности¹⁸.

Государственная система экономики страны была подчинена жесткой организации стратегического планирования, направленного на опережающее развитие. Многоотраслевая индустрия Казахстана развивалась уверенно и динамично. Республика стала крупным экономическим регионом страны, роль и значение которого возрастали с каждым годом. В результате огромная территория Казахстана, как пишет в своих мемуарах Д.А. Кунаев, за три десятилетия была превращена в край высокоразвитой промышленности, сельского хозяйства и культуры¹⁹.

Как правильно отмечают авторы книги «Кристалл роста к русскому экономическому чуду», из современных систем государственного планирования наиболее близкой к системе образца 1929 – 1955 годов является китайская. Комплексный механизм, в котором четко очерчены два дополняющих друг друга контура: прямое централизованное планирование стратегически важных секторов экономики и программное стимулирование рыночных механизмов²⁰.

Ключевое значение государства в развитии экономики подтверждается исследованиями в странах с рыночной экономикой. Есть множество свидетельств того, отмечает профессор экономики М. Маццукато, что Государство сыграло ключевую роль в истории компьютерной индустрии, Интернета, фармацевтической и биотехнологической промышленности, нанотехнологий и в совсем молодого сектора «зеленых» технологий. Во всех этих случаях Государство осмелило помыслить – вопреки всем нападкам – о «невозможном»: о создании новых технологических возможностей; о необходимых крупных начальных инвестициях; о том, чтобы позволить децентрализованной сети акторов выполнить рискованное исследование; о том, чтобы затем не сдерживать динамичный процесс развития и коммерциализации²¹.

Приведенные М. Маццукато факты, заставляют с ней согласиться, но при этом такой подход без соответствующих социальных институтов может привести и к иным последствиям. Например, во исполнение поручения Президента РК от 26.10.2022 г. Агентством по стратегическому планированию и реформам РК была проведена проверка 40 подведомственных аналитических и исследовательских структур на предмет их эффективности, в результате которой установлено, что для получения бюджетных средств подведомственные институты ежегодно занимались профанацией науки, изобретая «новаторские» темы исследований²².

В рамках законопроектной работы по вопросам квазигосударственного сектора предполагалось отказаться от государственных предприятий и преобразовать их в подведомственные учреждения и товарищества. Тем самым, разработчик полагал сократить количество субъектов квазигосударственного сектора с 6,4 тыс. до 2,3 тыс. акционерных обществ и товариществ. При этом отмечалось, что многие функции подведомственных

¹⁸ Очерки экономической истории Казахской ССР / под общ. ред. С.Б. Баишева. – Алма-Ата: Казахстан, 1974. С.251-252, 254.

¹⁹ Кунаев Д. От Сталина до Горбачева (В аспекте истории Казахстана). – Алматы: Санат, 1994. С.174, 182.

²⁰ Галушка А.С., Ниязметов А.К., Окулов М.О. Кристалл роста к русскому экономическому чуду. – М., 2022. С.83.

²¹ Маццукато М. Предпринимательское государство: Развеем мифы о государстве и частном секторе / пер. с англ. М. Добряковой. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2023. С.56.

²² <https://dknews.kz/ru/dk-life/246404-bolee-5-6-mlrd-tenge-vydelili-na-finansirovanie-62>

организаций зачастую дублируются с функциями управляющего государственного органа. Более того, имеются факты исполнения одних и тех же функций двумя и более субъектами квазигосударственного сектора либо дублирования деятельности частных юридических лиц. Например, в сфере жилищной политики на центральном уровне одновременно функционируют семь государственных операторов.

Таким образом, понимание серьезных изменений в области регулирования квазигосударственного сектора уже давно назрело и в настоящее время идут поиски оптимальной модели функционирования субъектов этой сферы. При этом в области креативной индустрии, в частности кинематографии последние годы также идет поиск модели регулирования, механизма распределения и организации использования публичных финансов, которые бы соответствовали запросам практики. Недовольства творческой интеллигенции выражаются не только в эпистолярном жанре публичной критики, но и в массовых выступлениях. Так, в процессе обработки 293 заявок поданных на питчинг (конкурс) в НАО «Государственный центр поддержки национального кино» (далее по тексту – «Центр») было одобрено лишь 130 проектов, остальные не прошли по формальным основаниям. При этом ни менеджмент Центра, ни должностные лица профильного ведомства не смогли урегулировать ситуацию. В результате 12 мая 2023 г. в г. Алматы прошел несанкционированный митинг кинематографистов, выступивших против результатов отбора фильмов на государственный конкурс. Такие конфликты являются показателем уровня доверия, поднимают вопрос эффективности деятельности субъекта квазигосударственного органа и профильного ведомства. К созданному для отбора и финансирования кинопроектов Центру имеются постоянные претензии со стороны общественности. Например, в связи с непрофессиональным подходом к организации питчинга в 2021 г. Центр вынужден был отменить его результаты.

По своему замыслу, Центр – это не только оператор распределения бюджетных средств, но и публичная платформа для отбора кинопроектов, т.е. в основе его менеджмента заложен сервисный, клиентоориентированный характер. Организация распределения финансов должна проходить таким образом, чтобы публика, казахстанский зритель и государство как заказчик получили качественную, высокохудожественную, востребованную социумом и соответствующую культурной политике кинопродукцию при условии прозрачного, открытого и честного отбора проектов.

Современная казахстанская киноиндустрия представляет собой «кентавра» из элементов советской системы управления кинопромышленностью в лице министерства культуры с отдельно выведенной по вертикальной линии функцией в виде отбора и финансирования кинопроекта в лице Центра и производственным предприятием АО «Национальная киностудия «Казахфильм» имени Шакена Айманова» (далее по тексту – «Киностудия»), с одной стороны, и иных субъектов кинематографической деятельности в виде частных лиц, осуществляющих фильмопроизводство, прокат и кинопоказы.

С 1996 г. по 2019 г. сфера кинематографии в Казахстане регулировалась законами о культуре, но с 2019 г. наряду с Законом РК от 15.12.2006 г. №207-III «О культуре» действует специальный Закон РК от 03.01.2019 г. №212-VI «О кинематографии», при разработке которого была учтена практика зарубежных стран, в том числе положения Федерального закона №126-ФЗ от 22.08.1996 г. «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации».

Если предметом регулирования российского закона является государственная политика в области кинематографии, создание условий и поддержки для развития кинематографа (внимание сфокусировано на вопросах взаимодействия государства и кинопроизводителей), то в Казахстане разработчик пытался урегулировать более широкий спектр связей. При этом в процессе рецепции различных правовых положений министерство культуры не смогло разобраться в реалиях отечественной киноиндустрии, не посчитало необходимым учитывать, что кроме государственного субсидирования фильмопроизводства и налогообложения, вопросов сохранения культурного наследия в виде киноматериалов, их

реставрации и оцифровки, практически все иные сферы индустрии кино регулируются гражданским законодательством.

В 2019 г. создан Центр, основным предметом деятельности которого в качестве финансового оператора, согласно Постановлению Правительства РК от 15.03.2019 г. № 113, является предоставление государственной финансовой поддержки для кинопроектов, претендующих на признание их национальными фильмами, и национальных фильмов; а также выплаты субсидий в сфере кинематографии. Так, например, в 2022 г. господдержку получили 62 проекта на сумму 5,6 млрд. тенге²³.

В соответствии с Правилами финансирования и нормативов объемов финансирования производства кинопроектов, претендующих на признание их национальными фильмами (Приказ Министра культуры и спорта РК от 17.05.2019 г.), заявки претендентов после проверки на техническое соответствие, поступают на рассмотрение Экспертного совета. В случае положительного результата защиты проекта, заключение направляется на рассмотрение Межведомственной комиссии по вопросам финансовой поддержки фильмов и после ее одобрения Министерство культуры и спорта РК принимает решение о финансировании кинопроектов и направляет соответствующее уведомление авторам.

Согласно Правил и условий выплаты субсидий в сфере кинематографии (Приказ Министра культуры и спорта РК от 22.07.2019 г. № 206), субсидия в сфере кинематографии представляет собой вид бюджетной субсидии, предоставляемой на безвозмездной и безвозвратной основе иностранному юридическому лицу, его филиалу или представительству, заключившему соглашение на предоставление субсидии в сфере кинематографии. В соответствии с указанным соглашением иностранное юридическое лицо, его филиал или представительство обязуется производить фильм (или его часть) в Республике Казахстан, а казахстанская сторона – возместить до 30 % стоимости товаров, работ и услуг, связанных с производством этого фильма в Казахстане.

В этом случае субсидирование представляет собой публичный инструмент, форму расходов бюджета в рамках программ и осуществляется в целях реализации государством своих функций через Центр для стимулирования интереса (путем частичной компенсации затрат) зарубежных фильмопроизводителей. Центром пока не заключено ни одного соглашения на предоставление субсидии в сфере кинематографии.

В финансовых правоотношениях, опосредующих связи между высшими и низшими звеньями финансовой системы, высшие звенья представлены государством и содержание этих правоотношений, как замечает А.И. Худяков, подчинено целям его финансовой деятельности²⁴. Отношения типа «бюджет – Центр» организуется и осуществляется государством в первую очередь для реализации своих бюджетных интересов, интересы Центра в этом отношении полностью подчинены общегосударственным. Поэтому данное отношение будет бюджетным по своей правовой и экономической природе. Но наряду с этим, следует отметить, что между Центром как самостоятельным юридическим лицом и получателем субсидии возникают договорные отношения и последний вправе отказаться от возмещения стоимости товаров, работ и услуг, связанных с производством фильма на территории Казахстана.

Следует учесть, что Центр образован в форме некоммерческого акционерного общества является оператором финансовой поддержки, деятельность которого урегулирована правовыми нормами и полностью определяется интересами государства, функцией по распределению денежных средств государства.

Другими словами, посредством Центра государство в целях производства национальных фильмов осуществляет перераспределение на конкурсной основе бюджетных средств между различными субъектами кинематографической деятельности.

²³ <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=14627296>

²⁴ Худяков А.И. Указ. соч. С.286.

При этом следует заметить, что государство в лице профильного ведомства может быть стороной финансовых отношений, но также и самостоятельно, без участия подведомственных предприятий осуществлять закупки товаров, работ и услуг в качестве заказчика. Например, в 2022 г. проведен открытый конкурс на госзакупки услуг на проведение Международного кинофестиваля «Евразия» стоимостью 442 млн. тенге.

Передача полномочий по отбору кинопроектов и распределению денежных средств частным лицам по вертикали от профильного ведомства в пользу некоммерческого акционерного общества со стопроцентным участием государства в его уставном капитале обусловлена рядом факторов.

Во-первых, советская кинематография была отраслью культуры и народного хозяйства, и именно государство определяло идейно-эстетические критерии и запросы зрителя. Управление кинопромышленностью требовало ответственного и глубокого погружения в весь кинематографический процесс, начиная с работы со сценарием и заканчивая демонстрацией фильма зрителю.

Начиная с 1990-х годов бюрократический аппарат постепенно дистанцируется от управления сферой кинематографии. В настоящее время помимо запроса на дорогостоящие исторические кинокартины отсутствуют тематический отбор и прямой госзаказ на кинопродукцию, отражающую публичный и/или государственный интересы.

Государство намерено усложняет структуру управления, создает некоммерческую квазигосударственную организацию в лице Центра с элементами «транспарентности» в виде Экспертного совета, решения которого носят рекомендательный характер, и тем самым придерживается в вопросах культуры принципа «отстранение на расстояние вытянутой руки». В этих случаях между политикой и сферой культуры устанавливается буфер из посредников. Это дает политику, как замечает известный консультант по культуре Саймон Манди, желанную для него иллюзию удаления на безопасное расстояние от тех событий или тенденций культурной жизни, которые могут прийти не по вкусу избирателям, но в действительности в крайних проявлениях этот принцип приводит лишь к распылению средств²⁵.

Таким образом, одним из ключевых факторов создания Центра стало отсутствие соответствующих компетенций, профессиональных навыков и ресурсов для прямого управления высокотехнологичной отраслью креативной индустрии, в основе которой заложен сложный, синтетический вид художественного творчества, и, следовательно, нежелание брать за это ответственность.

Во-вторых, в Казахстане первым и, насколько мне известно, единственным комплексным научным исследованием, посвященным вопросам госуправления в сфере культуры, является подготовленная в 2005 г. диссертационная работа Х.А. Наширбаевой, в которой автор приходит к актуальному до сих пор выводу, что финансовое обеспечение культуры осуществляется без научно обоснованной концепции²⁶.

В стране не проводилось комплексных научных изысканий не только в области государственного управления культурой, но также отсутствуют фундаментальные работы, посвященные вопросам правового регулирования и/или иных направлений кинематографической деятельности. Так, в книге «Киноиндустрия Центральной Азии – нынешнее положение и взгляд в будущее» (2021 г.) Е. Ларионова отмечает, что в Казахстане сегодня фактически отсутствуют социологические и маркетинговые исследования: что предпочитает смотреть зритель, какие герои востребованы, какое гендерное, языковое, возрастное соотношение и т.д., что препятствует формированию

²⁵ Культурная политика в Европе: выбор стратегии и ориентиры. Сборник материалов. Составители: Е.И. Кузьмин, В.Р. Фирсов. – М.: Издательство Либерия, 2002. С.56.

²⁶ Наширбаева Х.А. Государственное управление сферой культуры в Республике Казахстан. Дисс. ... к.ю.н., – А., 2005. С.23.

социального заказа на производство фильмов. Самые грамотные исследования о казахстанском кино были проведены российской компанией «Невафильм Research»²⁷.

Таким образом, республика в настоящее время не имеет ни компетентного органа управления с соответствующими ресурсами и профессиональными кадрами, ни необходимого научного базиса для качественного регулирования сферой культуры.

В-третьих, казахстанская киноиндустрия, как уже отмечалось, сохранила в себе многие негативные элементы советской системы управления кинопромышленностью.

В 1920-е годы в условиях ограниченного количества квалифицированных режиссеров, жесткого контроля за качеством кинокартин в СССР упрочился, по выражению М. Белодубровской, «режиссерский способ производства», в рамках которого всю ответственность за кинопродукт нес режиссер. Фактически он контролировал все стороны производственного процесса. При этом руководить советской киностудией было незавидной работой. Киноуправление и республиканские власти постоянно критиковали директоров студий за неспособность делать хорошие фильмы и выполнять план. Неудивительно, что среди директоров студий была большая текучка²⁸. Так, например, в газете «Известия» за 13 сентября 1961 г. студию «Казахфильм» критиковали за ненужную трату средств на оплату халтурных сценариев, за неудачное «дотягивание» художественным руководителем Шакеном Аймановым заведомо плохих фильмов и т.д.²⁹ Режиссерский способ фильмопроизводства сохранился весь период существования СССР.

К ведущему на студии статусу режиссера после развала СССР наложилась, происходившая в стране концентрация властных и финансовых ресурсов, что в виду монопольного положения самой студии «Казахфильм» в индустрии кинопроизводства и ограниченного количества квалифицированных режиссеров, снижения качества подготовки кадров по творческим специальностям привело к формированию относительно замкнутого пула деятелей, которые получали доступ к распределению поступающих из бюджета средств. Следовательно, принимая во внимание ограниченность финансовых ресурсов, отсутствие специальной программы поддержки дебютантов, молодое поколение режиссеров фактически не имело, за редким исключением, возможности получить доступ к самостоятельной съемочной деятельности на Киностудии.

Еще одним рудиментом советской эпохи стало стабильное гарантированное государственное финансирование производства фильмов на Киностудии вне зависимости от художественной ценности и востребованности кинокартин у зрителей.

В 1960 – 1970 гг. в СССР сложилась ситуация, когда студии вне зависимости от художественного уровня картины, зрительского успеха и окупаемости в прокате получали гарантированные 5% от стоимости постановки после присвоении кинокартине первой или второй категории. Следовательно, чем больше стоимость постановки, тем весомее становился процент вознаграждения. Тем самым киностудии оказались в положении предприятий, материально не заинтересованных в реализации своей продукции³⁰.

Несмотря на серьезную государственную поддержку, Киностудия так и не смогла превратиться в успешное, эффективное и устойчивое в финансовом плане предприятие. Например, финансирование НК «Казахфильм» в 2002 г. было увеличено на 700 млн. тенге, в 2003 г. почти на миллиард тенге для производства фильмов. При этом увеличение финансирования одной отрасли культуры осуществлялось за счет уменьшения финансирования другой. Так, финансирование театров в 2003 г. уменьшилось на 400 млн.,

²⁷ Ларионова Е. «Киноиндустрия Центральной Азии – нынешнее положение и взгляд в будущее» - А.: Бюро «ЮНЕСКО» в Алматы, 2021. С.23.

²⁸ Белодубровская М. Не по плану. Кинематография при Сталине / пер. с англ. – М.: Новое литературное обозрение. С.89-94.

²⁹ Байдерин В. Два арбуза в одной руке // Газета «Известия», 1961, 13 сентября.

³⁰ Косинова М.И., Фомин В.И. История российской кинематографии (1968 – 1991 гг.). – М.: Канон+ РООИ «Реабилитация», 2023. С.190.

музеев на 200 млн. тенге и т.п.³¹. Такой подход лишь способствовал формированию на Киностудии и в творческой среде паразитарную, иждивенческую психологию.

Следует заметить, что государство и в настоящее время продолжает финансирующее Киностудии в рамках целевых государственных заданий. Так, например, в 2022 г. было выделено серьезное финансирование для целей развития казахстанской анимации, а также проведения оцифровки и реставрации кино-коллекции РК.

Таким образом, доминирующее положение Киностудии на рынке фильмопроизводства; отсутствие прозрачного студийного питчинга и локальных документов, обеспечивающих качественное управление и организацию использования денежных средств согласно текущим рыночным реалиям; осуществление функций структурных подразделений предприятия по лекалам советского периода; иные факторы и многолетние нерешенные инфраструктурные проблемы привели к общему застою, перешедшему в деградацию Киностудии.

В-четвертых, состав советских кинорежиссеров, сформировавшийся в 1920-е годы, оставался во главе отрасли вплоть до начала 1950-е годов. Большинство из них были представителями модернизма и не подходили для создания идеологического массового кино. Аналогичная ситуация произошла на Киностудии. Многие авторы «казахской новой волной», кинематографического манифеста смены эстетической парадигмы, начатого в 1980-х гг., также не подходили для создания массового коммерческого и при этом, с точки зрения профильного ведомства, в условиях тренда на монополизацию политической и экономической деятельности, идеологически корректного кино.

В-пятых, в настоящее время по методологии ведущего специалиста по вопросам эффективности компаний И. Адизеса, Киностудия находится в состоянии окончательно упадка³². Ей свойственны такие типичные проблемы как сосредоточение деятельности не на структурных подразделениях, создающих прибавочную стоимость, а на временно назначаемых менеджеров, ориентиром для которых служит политическая конъюнктура, а не правила и стратегии развития; отсутствие у исполнительного органа Киностудии полномочий и ресурсов для реализации масштабных стратегических проектов; высший орган и орган управления акционерного общества не заинтересованы в принятии прогрессивных внутренних актов стратегического характера и нововведениях в области управления; при этом сопротивление указанных органов общества носит, как правило, пассивный характер через тактику откладывания принятия решений; Киностудия тратит огромные ресурсы на решение внутренних локальных вопросов, вместо того, чтобы разрешать реальные проблемы; вместо стремления расширить линейку клиентских услуг, повысить их качество, Киностудия нацелена на регулярное получение прямых бюджетных вливаний.

Шетил Сандермоен отмечает, что в стареющих организациях практически всегда обнаруживается, что внутренние услуги оказываются дороже, нежели возможный заказ тех же услуг у какой-нибудь внешней организации. И если вы стремитесь к краткосрочным улучшениям, может показаться, что дешевле перейти на закупку услуг у внешних поставщиков, но если вы намерены оздоровить компанию, то необходимо установить «период защиты», в течение которого надо обязательно покупать услуги внутри компании, даже если это выходит дороже. Это стимулирует более строгий контроль затрат, более гибкие решения и общий рост эффективности и целесообразности³³.

В связи с отсутствием реального планирования производства фильмов, стабильных доходов для осуществления основной деятельности в виде производства кинопродукции, специальных положений в законодательстве о госзакупках, учитывающих специфику

³¹ Наширбаева Х.А. Указ. соч. С.120.

³² Адизес И. Управление жизненным циклом компании: Как организации растут, развиваются и умирают и что с этим делать / пер. с англ. – М.: Альпина Паблишер, 2022. С. 189-206.

³³ Сандермоен Ш. Организационная структура: реализация стратегии на практике / пер. с англ. – М.: Альпина Паблишер, 2020. С.192-193.

деятельности в сфере креативных индустрий, постоянным сокращением штата, Киностудия получает основной доход лишь от аренды помещений и реквизита. Обеспечившие в советское время доходы подразделения, например, отдел декоративно-технических сооружений, оружейно-пиротехнический отдел не функционируют.

Таким образом, постоянные в течении двух десятилетий прямые бюджетные вливания (отсюда нежелание менеджмента обеспечивать стабильное финансовое положение предприятия), полное отсутствие сбалансированной системы показателей в управлении вкупе с низким уровнем финансового планирования и контроля, а также выстроенной системой патрон-клиентских отношений по линии высшие должностные лица профильного министерства (патрон) и единоличный исполнительный орган (клиент) привели к высокому уровню коррупции в Киностудии. В условиях ее доминирующего положения это отразилось на всей национальной индустрии кино.

В-шестых, помимо указанных выше причин текущего состояния дел, следует отметить, что министерство культуры никогда не разрабатывало реалистичной долгосрочной стратегии развития кинопромышленности, которая бы затрагивала все звенья цепи этой отрасли экономики (образование и дебют, производство, прокат и показ с прозрачной системой оборота и т.д.), не формировало концепции развития Киностудии и Центра. Вместо этого руководители ведомства ограничивались ситуативными и краткосрочными мерами. Например, инвестиционными проектами по техническому перевооружению студии, в рамках которых посредством выпуска дополнительной эмиссии простых акций выделялись бюджетные средства для приобретения новой техники и кинооборудования. При этом вполне ожидаемо, что вложенные финансы не приносили желаемых результатов. Как показывает практика ведущих зарубежных студий, ее техническое перевооружение, учитывая высокотехнологичный характер киноиндустрии, должно осуществляться регулярно.

Так, по итогам аудиторской проверки 2024 г. единственный акционер Киностудии, являясь высшим органом управления обществом с широким диапазоном исключительных прав, закрепленных в Законе РК от 13.05.2003 г. № 415-ІІ «Об акционерных обществах», не смог достигнуть прямых и конечных показателей, утвержденного им проекта технической модернизации.

Уполномоченный орган соответствующей отрасли, которому переданы права владения и пользования государственным пакетом акций, согласно п.2 ст.177 Закон РК от 01.03.2011 г. №413-ІV «О государственном имуществе», самостоятельно принимает решение по всем вопросам, отнесенным к компетенции акционера. При этом управление госимуществом осуществляется в соответствии с принципами законности; подотчетности и подконтрольности; гласности; эффективного использования госимущества на благо общества; обеспечения условий для развития конкуренции.

Ни один уровень управления не влияет так сильно на структуру и задачи низших уровней и подведомственных организаций, как центральный орган. Для эффективного использования госимущества на благо общества и обеспечения условий для развития конкуренции профильное ведомство должно создать соответствующие условия.

В СССР в начале 1960-х гг. утвердилось мнение, что мощностей у кинопроизводства вполне достаточно и далее поднимать планку строительства нецелесообразно. Поэтому Управление кинотехники и кинопромышленности СССР в ответ на предложение ЦК КП Казахстана и Совета Министров Казахской ССР от 16 января 1964 г. посчитало несвоевременным проведение в ближайшие годы работ по строительству новых объектов Алма-Атинской киностудии³⁴. Однако Д.А. Кунаев не только критично воспринимал уровень, отчетливо осознавал проблемы казахстанского кинематографа, но имел

³⁴ Фомин В.И. История российской кинематографии (1941 – 1968 гг.). – М.: Канон+ РООИ «Реабилитация», 2019. С.516-517.

стратегическое видение его дальнейшего развития, а главное – настойчивость выдающего государственного деятеля в реализации поставленной цели.

Комплекс зданий Киностудии был возведен по уникальным архитектурно-технологическим решениям в период с 1968 по 1981 гг., входит в государственный список памятников истории и культуры республиканского значения (Приказ Министра культуры и спорта РК от 14.04.2020 г. №88), но уже давно требует проведения серьезных реставрационных работ. Капитального ремонта инженерных сетей и зданий, обновления инфраструктуры, возведения новых сооружений в таком специализированном предприятии как Киностудия в запланированном масштабе в период независимого Казахстана еще не проводилось. Если государство заинтересовано в сохранении своего культурного наследия, считает необходимым превращение Киностудии в драйвер индустрии кинопроизводства, то в ближайшие годы необходимо осуществить масштабную и глобальную модернизацию всего предприятия, вывести его инфраструктуру на новый технологический уровень.

В-седьмых, непонимание функционирования всей цепи элементов кинематографической отрасли, отсутствие у профильного ведомства стратегии развития индустрии кино, а также активная приватизация кинотеатров в 1990 – 2000 гг. привели к формированию монополии в сегменте кинопроката. Отсутствие информационно-коммуникационной системы единого мониторинга фильмов на территории Казахстана с привязкой к информационным системам уполномоченных органов в части получения и передачи сведений по реализованным билетам в кинотеатрах привело к тому, что кинопроизводители не могут контролировать свою часть прибыли от кинопроката. Наличие интегрированной системы позволило бы осуществлять онлайн-мониторинг продажи билетов, понимать наличие интереса к фильму, контингент посетителей кинотеатра, формировать и корректировать госзаказ на производство кинопродукции.

Как показывает мировой опыт, сфера культуры и искусства требует постоянной господдержки, но в зависимости от системы господствующих общественных отношений различают формы и методы финансирования.

В настоящее время культура занимает одно из последних мест по уровню финансирования социального сектора в Казахстане. В 2021 г. по объективным обстоятельствам наметилось уменьшение расходов на культуру, спорт и туризм на 2,6 %. В 2021 г. в процессе обсуждения республиканского бюджета на три года расходы на развитие культуры и спорта в 2022 – 2024 гг. составило 412 млрд. тенге³⁵.

В связи с этим представляется логичным, что в настоящее время обсуждается проект Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам кинематографии», в рамках которого предусматривается 35% от общего объема финансирования национальных фильмов напрямую вне конкурсного отбора направлять в Киностудию.

В целях более активного привлечения иностранных инвестиций и создание стимулирующих условий для совместного производства Законопроектом планируется передача в Киностудию полномочий по подписанию соглашения на предоставление субсидии в сфере кинематографии. Предполагается, что кинопроизводящее предприятие будет более активно привлекать зарубежных контрагентов к совместному производству.

Наряду с этим, проектом Закона также предусматривается исключение действия законодательства о госзакупках в части приобретения услуг в рамках государственной финансовой поддержки производства национальных фильмов. Тем самым, это упростит производственный процесс, отпадет необходимость в его осуществлении с помощью частных лиц.

³⁵ Заключение Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета к Отчету Правительства РК об исполнении республиканского бюджета за 2021 г., Нур-Султан, 2022, с.84; <https://ru.sputnik.kz/20211124/Parlament-Kazakhstana-prinyal-byudzhets-na-tri-goda---na-chto-napravyat-dengi-18741023.html>

Предусмотренные Законопроектом изменения и дополнения в акты по вопросам кинематографии, усиление позиций производственного предприятия, непростая финансово-экономическая ситуация в стране и снижение бюджетных расходов на культуру поставили вопрос целесообразности существования Центра. В этом случае изменится порядок распределения и организации использования финансов субъектами квазигосударственного сектора в области кинематографии. Если государство наделит Киностудию полномочиями по распределению 65% от общего объема финансирования национальных фильмов через студийный питчинг в пользу частных фильмопроизводителей, а также осуществлять прием готовых кинокартин и отчетность, то Киностудия вступит не только в финансовые материальные отношения, связанные с конкретным движением денежных средств в предприятие и наоборот, но станет участником организационных по своей природе отношений, призванных осуществлять функции распределения и организации использования финансов, контроля за расходованием частными субъектами кинематографической деятельности государственных денежных средств.

Отношения бюджетного финансирования Киностудии, а также отношения оплаты ею налоговых и неналоговых платежей являются типичными финансовыми материальными отношениями. Так, согласно ст.34 Закона РК от 13.05.2003 г. № 415-II «Об акционерных обществах», особенности управления обществом с участием государства в уставном капитале определяются законодательством о госимуществе. Выплаты части чистого дохода госпредприятий и дивидендов на государственные пакеты акций, в соответствии с п.4 ст.49 Бюджетного кодекса РК от 04.12.2008 г., являются неналоговыми поступлениями в бюджет.

Кроме того, право на получение государством дивидендов охраняется. Например, п.4 ст.176 Закона РК от 01.03.2011 г. №413-IV «О государственном имуществе» запрещает передачу акций акционерных обществ и долей участия в уставном капитале товариществ с ограниченной ответственностью в доверительное управление с отказом государства от своего права на дивиденды.

Отношения по перераспределению части общего объема финансирования фильмов в пользу частных фильмопроизводителей требует более внимательного анализа. В настоящее время не понятна процедура распределения выделяемых из бюджета средств и функция в этом процессе Киностудии. Наделение производственного предприятия с доминирующим положением в индустрии кино несвойственными ему полномочиями финансового оператора представляется ошибочным.

Если задачей государства является ревитализация (оживление) деятельности предприятия, то национальная студия должна сфокусироваться прежде всего на собственном производстве. При этом часть полученных из бюджета средств Киностудия могла бы в императивном порядке в соответствии с установленными критериями (тематический план, жанр, формат и т.п.) по результатам открытого студийного питчинга расходовать на проекты совместного производства, в том числе с иностранным участием. У каждой кинокомпании свои цели и свой формат, поэтому при проведении питчинга профильное ведомство будучи высшим органом управления Киностудии, выделяя публичные финансы, должно четко сформулировать бриф (творческое задание), сориентировать участников конкурса какие задачи государство намерено реализовать, какую кинопродукцию планирует выпустить в прокат.

Несмотря на то, что представленные в Казахстане механизмы распределения и организации использования финансов в кинематографической сфере в целом соответствуют социальным реалиям, предусматривают поддержку фильмопроизводителей частного сектора, предоставляют возможности применять различные способы финансово-правового регулирования в зависимости от целей и задач отрасли, имеются существенные пробелы в порядке обеспечения прозрачности и эффективности деятельности субъектов квазигосударственного сектора, в том числе в вопросах финансирования производства кинопродукции. Непотизм, патернализм, коррупция и непрофессионализм менеджмента квазигосударственного сектора – естественные составляющие управления сферой

кинематографии. Отсюда разочарование и недоверие молодого поколения к государственным институтам, отток талантливой молодежи за пределы республики, регулярные конфликты и раскол в среде творческой интеллигенции.

Создаваемые десятилетиями «неформальные правила игры», в том числе при распределении и организации использования публичных финансов формировали сознание граждан, стали устоявшимся ориентиром в принятии решений и правилом поведения в каждодневной практике деятельности индустрии кино.

Именно правовые исследования децентрализованных финансов в области креативной индустрии, изучение развития финансовых правоотношений с участием субъектов квазигосударственного сектора заставляют задуматься над возможностями текущего выбора, который ограничен наследием институтов, накопленных в прошлом, т.е. над «эффектом колеи» Дугласа Норта.

В своей замечательной работе «Понимание процесса экономических изменений» этот экономист сделал интересный сравнительный анализ развития Англии и Испании с XVI по XIX века. Страны находились на одинаковом уровне развития, но вследствие институционального выбора – в Англии налоги оказались под контролем парламента, т.е. представителей налогоплательщиков, что создало условия для производительной деятельности и послужило стимулом к долгосрочным инвестициям, а в Испании – под контролем короля. Экономические монополии и централизованный политический контроль шли рука об руку. Вступив на этот путь, Испания уже долго не могла с него сойти, на три столетия погрузившись в экономическую стагнацию и политическую нестабильность³⁶. [32; 207]. В результате институциональный выбор органа принятия решения и контроля вывел страны на разные траектории развития.

В настоящее время Казахстан вступил на путь реформ. Позволят ли вводимые меры с оставленными в наследство управленческим аппаратом, субъектами квазигосударственного сектора и иной институциональной инфраструктурой вывести страну из инерционного состояния покажет время. В области кинематографии уже давно назрела ситуация для институционального выбора.

1. Худяков А.И. Основы теории финансового права. – Алматы: Жеті Жарғы, 1995. – 288 с.
2. https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g
3. Карасева М.В. Финансовое правоотношение. – М. Издательство «Норма», 2001. – 288 с.
4. Государственные корпорации и децентрализованные публичные финансы: Ежегодник. 2008 / под общ. ред. С.В. Запольского, Д.М. Щекина; Международная ассоциация финансового права. – М.: Статут, 2009. – 157 с.
5. Грачева Е.Ю., Щекин Д.М. Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву. – М.: Статут, 2009. – 1055 с.
6. Сулейменов М.К. Поправки в Конституцию: достоинства и недостатки // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32402619&pos=6;-173#pos=6;-173
7. Назарбаев Н.А. Моя жизнь. От зависимости к свободе. – Астана: Фолиант, 2023. – 708 с.
8. Олкотт М. Казахстан: непройденный путь. – М.: Гендальф, 2003. - 354 с. // <https://coollib.net/b/689970-marta-brill-olkott-kazahstan-neproydennyiy-put/read>

³⁶ Норт Д. Понимание процесса экономических изменений / пер. с англ. – М. Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. С.207.

9. Ударцев С.Ф. Конституционная реформа 2022 года в Казахстане: корректировка модели государства, укрепление правозащитных механизмов после массовых беспорядков начала года // Государственно-правовые исследования. 2022. Вып.5. С.52-62.
10. Аузан А.А. Культурные коды экономики: как ценности влияют на конкуренцию, демократию и благосостояние народа. – М., 2022. – 160 с.
11. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. – М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. – 447 с.
12. Хомский Н. Государство будущего. – М.: Альпина нон-фикшн, 2012. – 104 с.
13. https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana
14. Экономическая история СССР: очерки / рук. авт. колл. Л.И. Абалкин. – М. ИНФРА-М, 2010. – 496 с.
15. Катасонов В.Ю. «Экономическое чудо» Сталина. – М.: Родина, 2021. – 240 с.
16. Очерки экономической истории Казахской ССР / под общ. ред. С.Б. Баишева. – Алма-Ата: Казахстан, 1974. – 360 с.
17. Кунаев Д. От Сталина до Горбачева (В аспекте истории Казахстана). – Алматы: Санат, 1994. – 352 с.
18. Галушка А.С., Ниязметов А.К., Окулов М.О. Кристалл роста к русскому экономическому чуду. – М., 2022. – 328 с.
19. Маццукато М. Предпринимательское государство: Развеем мифы о государстве и частном секторе / пер. с англ. М. Добряковой. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2023. – 360 с.
20. <https://dknews.kz/ru/dk-life/246404-bolee-5-6-mlrd-tenge-vydelili-na-finansirovanie-62>
21. <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=14627296>
22. Культурная политика в Европе: выбор стратегии и ориентиры. Сборник материалов. Составители: Е.И. Кузьмин, В.Р. Фирсов. – М.: Издательство Либерия, 2002. – 240 с.
23. Наширбаева Х.А. Государственное управление сферой культуры в Республике Казахстан. Дисс. ... к.ю.н., – А., 2005. – 155 с.
24. Ларионова Е. «Киноиндустрия Центральной Азии – нынешнее положение и взгляд в будущее» - А.: Бюро «ЮНЕСКО» в Алматы, 2021. – 117 с.
25. Белодубровская М. Не по плану. Кинематография при Сталине / пер. с англ. – М.: Новое литературное обозрение. – 264 с.
26. Байдерин В. Два арбуза в одной руке // Газета «Известия», 1961, 13 сентября.
27. Косинова М.И., Фомин В.И. История российской кинематографии (1968 – 1991 гг.). – М.: Канон+ РООИ «Реабилитация», 2023. – 880 с.
28. Адизес И. Управление жизненным циклом компании: Как организации растут, развиваются и умирают и что с этим делать / пер. с англ. – М.: Альпина Паблишер, 2022. – 514 с.
29. Сандермоен Ш. Организационная структура: реализация стратегии на практике / пер. с англ. – М.: Альпина Паблишер, 2020. – 224 с.
30. Фомин В.И. История российской кинематографии (1941 – 1968 гг.). – М.: Канон+ РООИ «Реабилитация», 2019. – 736 с.
31. Заключение Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета к Отчету Правительства РК об исполнении республиканского бюджета за 2021 г., Нур-Султан, 2022, с.84; <https://ru.sputnik.kz/20211124/Parlament-Kazakhstana-prinyal-byudzheth-na-tri-goda---na-chto-napravyat-dengi-18741023.html>
32. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений / пер. с англ. – М. Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 256 с.