

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

# Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 19 (32)

Суми – 2019

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2019.i19.p101>

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КІНОІНДУСТРІЇ В УКРАЇНІ



**Корощенко Катерина Романівна,**  
*Навчально-науково інституту права,  
Сумського державного університету*



*Науковий керівник:*  
**Гаруст Юрій Віталійович,**  
*доктор юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри адміністративного, господарського права  
та фінансово-економічної безпеки,  
Навчально-науковий інститут права,  
Сумський державний університет*

Стаття присвячена теми розвитку кінематографу в Україні та ролі допомоги держави у становленні кіноіндустрії.

Для розвитку кінематографу потрібно багато зусиль, в основному від держави у вигляді матеріальної та правової допомоги. Для того, аби кіноіндустрія почала продуктивну діяльність, адже це вигідно для українців, які матимуть, що подивитись, а також для держави, яка буде мати надходження в державний бюджет.

Кіноіндустрія важлива складова сфери культури. Кіно допомагає особистості відгородитися від проблем, зануритися в іншу реальність. У 21 столітті кіно – не спосіб розважитися, а джерело для початку мислення, аналізу, а також пізнання. Кіноіндустрія – потужний важіль для розвитку країни. Для розвитку кінематографу потрібно багато зусиль, в основному від держави у вигляді матеріальної та правової допомоги. На сьогоднішній день галузь кінематографу в Україні потребує вирішення проблем, що склалися. В основному сконцентрована проблема в структурах, які отримують державну матеріальну допомогу та неправильно нею користуються. Не можна не сказати, що розвинута кіноіндустрія – це лівові частка для бюджету країни. Випускати якісні стрічки – вигідно не тільки для економіки, а й для світового сприйняття України як держави, яка здатна крокувати вперед в усіх сферах. Розвиток кіноіндустрії – вагомий вклад в духовний розвиток нації, а також можливість до майбутнього міжнародного визнання та сприйняття вітчизняного кіно, як ще одного якісного продукту від України.

Не можна не сказати, що розвинута кіноіндустрія – це лівові частка для бюджету країни. Випускати якісні стрічки – вигідно не тільки для економіки, а й для світового сприйняття України як держави, яка здатна крокувати вперед в усіх сферах.

Розвиток кіноіндустрії – вагомий вклад в духовний розвиток нації, а також можливість до майбутнього міжнародного визнання та сприйняття вітчизняного кіно, як ще одного якісного продукту від України.

Ключові слова: кінематограф, кіноіндустрія, адміністративне регулювання, правове регулювання, кіно продукт, фінансування.

**Koroshchenko K.R. Administrative and legal regulation of the film industry in Ukraine and its problems.** The article is devoted to the topic of cinema development in Ukraine and the role of state aid

in the development of the film industry.

Much effort is required to develop cinematography, mainly from the state in the form of material and legal assistance. In order for the film industry to start productive activities, it is beneficial for the Ukrainians who have something to look at, as well as for the state, which will have an income to the state budget.

The film industry is an important component of the cultural sphere. Cinema helps the individual to escape from problems, to plunge into another reality. In the 21st century, cinema is not a way to have fun, but a source for the beginning of thinking, analysis and cognition. The movie industry is a powerful lever for the country's development. Much effort is required to develop cinematography, mainly from the state in the form of material and legal assistance. To date, the cinema industry in Ukraine needs to solve the existing problems. The main problem is concentrated in the structures that receive state financial aid and misuse it. It is impossible to say that the developed film industry is the lion's share of the country's budget. To produce high quality tapes is beneficial not only for the economy, but also for the global perception of Ukraine as a state that is able to move forward in all areas. The development of the film industry is a significant contribution to the spiritual development of the nation, as well as the opportunity for the future international recognition and perception of domestic cinema as another quality product from Ukraine.

It is impossible to say that the developed film industry is the lion's share of the country's budget. To produce high quality tapes is beneficial not only for the economy, but also for the global perception of Ukraine as a state that is able to move forward in all areas.

The development of the film industry is a significant contribution to the spiritual development of the nation, as well as the opportunity for the future international recognition and perception of domestic cinema as another quality product from Ukraine.

Key words: cinematography, film industry, administrative regulation, legal regulation, cinema product, financing.

Постановка проблеми. Український кінобізнес не мав змоги розвиватися довгі роки через нестачу фінансування, а найголовнішою перешкодою був російський прокат, який заповнив кінофіші до 2014 року. Після подій на Сході та заборону російської кінопродукції, українські режисери отримали шанс на розвиток, через це актуальність знімати українське кіно українцями стала нагальнішою. На шляху до становлення кіноіндустрії переживає нагальні проблеми, які може вирішити держава, адже сама виконавча влада здатна вирішити проблеми з реалізацією коштів, а також іншими матеріальними проблемами.

Метою даної статті є дослідження адміністративно-правового регулювання кіноіндустрії в Україні, також виявлення проблем, які потребують вирішення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанню існування української кіноіндустрії та її становлення приділяли достатньо часу в наукових публікаціях та статтях. Зокрема, такі українські вчені як В. М. Андрущенко, В. В. Ілляшенко, Г.В. Чміль, Ж.О. Безвершук, К. В. Котенко, Л.В. Новохатько, Л. І. Госенко, С.Д. Безклубенко, Н. М. Капельгородська, Ю.П. Богуцький та інші. Проте в рамках наукових публікаціях данні не були досить

актуальними, адже етапи розвитку кінематографу змінюються кожного року, зокрема проблеми регулювання коштів для режисерів-аматорів, субсидії для іноземних кінотворців за те, що знімають кіно продукт на території України, а також багато інших.

Виклад основного матеріалу. Однією з найважливіших чинників адміністративно правового регулювання діяльності кіноіндустрії є правова основа, яка виражається в законах, положеннях, інструкціях, наказах тощо.

На законодавчому рівні виробництво та розповсюдження кіно регулюється Законами України «Про підтримку кінематографу» від 02.03.2017 р. № 20 та «Про кінематограф» від 13.01.1998 р. № 22, розпорядження Кабінету Міністрів України, накази Міністерства культури та концепцією Державної програми розвитку національної кіноіндустрії.

Існування концепції Державної програми національної кіноіндустрії забезпечує створення в Україні належних правових, організаційних, економічних, технологічних умов для розвитку національної кіноіндустрії, здатної забезпечити підвищення конкурентоспроможності. У 2015 році була прийнятий проєкт концепції від Державної агенції з питань кіно, яка визначає пріоритети

розвитку кіно з 2015 по 2020 рік. За проектом на 2020 рік планується реалізація таких планів: появу нових «зірок» кінематографу, випуск що не менше 30 фільмів, досягнення рівня державної фінансової підтримки національного кіновиробництва у 2020 році в обсязі еквівалентному 30 млн. ЄВРО, досягнення європейських стандартів щодо захисту авторських прав.

Закон України «Про кінематографію» від 13.01.1998 р. № 22, визначає основні дефініції, які пов'язані з кіноіндустрією. Закон описує діяльність кіно комісії, які складаються з громадян, що надають свою допомогу при створенні та реалізації кінопродукту [1].

Закон України «Про кінематографію» визначає суб'єктів кіноіндустрії, правила виготовлення та розповсюдження фільмів, майнові права суб'єктів кіноіндустрії – основні плюси цього закону. З прогалин закону можна назвати те, що не визначений детальний порядок реалізації кінопродукту, а також немає порядку для реалізації кінострічки для режисерів, які не користувалися державною підтримкою. В Україні дуже багато аматорів, які також знімають якісне локальне кіно, але їм майже неможливо домовитись про прокат цього кіно в кінотеатрах.

До прогалин Закону України «Про кінематограф» також можна віднести той факт, що детально прописані умови для приватизації кіностудій. Ми вважаємо, що таких умов взагалі не має бути в нормативному акті, адже потрібно врегульовувати ті умови, щоб кіностудії розвивалися. А також забезпечити державну підтримку кіностудіям, які потрібно відремонтувати, адже оренда державного майданчика для знімання кіно несе за собою кошти в державний бюджет.

Відповідно до ст. 9-4 Закону України «Про кінематографію» визначені основні умови для приватизації державної кіностудій. Як зазначає колишній очільник Держкіно Пилип Ілленко про те, щоб залишаючись в державній власності студія діяла ефективно, щоб вона могла конкурувати з приватними студіями, треба створити відповідні умови. І це в силах держави. Для цього треба змінити застарілі закони, які стосуються, наприклад, правил оренди державного майна. Тому Пилип Ілленко проти приватизації студії Довженка [2]. Це питання ми не дарма порушили, адже на кіноіндустрії потрібно заробляти й одна з таких можливостей для поповнення державного бюджету – здавати в оренду. На разі, за даними звіту «Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на розвиток кінематографії та управління об'єктами державної власності у цій сфері» унаслідок

відсутності опалення у всіх приміщеннях кіностудій, а також зруйнованої вентиляції, технічний стан будівель і споруд наближається до аварійного. Всі будівлі та споруди потребують ремонтних робіт, реконструкції та модернізації систем комунікацій. Отже, для збереження національного надбання та відродження нового українського кіновиробництва нагальною потребою державних кіностудій є їх термінова модернізація. Оскільки, у розвиток підприємств кошти не вкладаються, неможливо технічно забезпечити виробництво фільмів у повному обсязі з використанням сучасних технологій на всіх етапах його виробництва [26]. Отже, кіностудії потрібно ремонтувати та користуватися державним майном для здачі в оренду.

Сфера кінематографу в Україні врегульована ще й іншим правові акти – Законом України «Про підтримку кінематографу» від 02.03.2017 р. № 20, сфера дії закону поширюється на суб'єктів кінематографії, юридичних осіб незалежно від форми власності, фізичних осіб-підприємців та фізичних осіб, які провадять діяльність, пов'язану з кінематографією, та/або здійснюють виробництво, зберігання, розповсюдження, демонстрування, інше використання фільмів, інших аудіовізуальних творів на території України [3].

Закон вже регулює процес створення та реалізацію кінопродукту, а також зазначає, які права виникають після показу стрічки у кінотеатрі. Також визначені основні умови отримання державної підтримки, порядок та основні обмеження, визначений захист авторських прав та від піратства.

Важливим аспектом є те, що у законі «Про державну підтримку кінематографії в Україні» визначили необхідність покращення підготовки майбутніх спеціалістів галузі. Зокрема, відповідно до п. 2 статті 11 Закону «Про державну підтримку кінематографії в Україні» визначено, щодо надання державної субсидії для фінансування фундаментальних та прикладних досліджень, а також освітньої діяльності у сфері кінематографії, у тому числі виробництва фільмів студентами, навчання в Україні та закордоном тощо» [3].

Найактуальнішим наразі є законопроект №1058 про внесення змін до Закону України "Про державну підтримку кінематографії в Україні" щодо державної субсидії для повернення частини кваліфікованих витрат, здійснених іноземним суб'єктом кінематографії при виробництві (створенні) фільму в Україні. Законопроект викликав дуже багато питань у соціуму. Як зазначає Микола Княжицький, що держава, не має підтримувати іноземних продюсерів, замість українських» [4].

Підсумовуючи, можна сказати, що законодавча основа для діяльності кінематографу є досить міцною, обґрунтованою. Закон «Про кінематограф» здебільшого містить в собі основоположні дефініції, провокативно залишається стаття про оренду кіностудій.

Закон «Про підтримку кінематографу» від 02.03.2017 р. № 20, регулює ширшу сферу суспільних відносин у сфері кіноіндустрії, у порівнянні з Законом України «Про кінематографію» 13.01.1998 р. № 22, адже цей нормативний акт регулює порядок та умови реалізацію кіно продуктів, заборону до показу російської продукції, а також умови приватизації кіностудії, до прогалин Закону «Про кінематографію» можна віднести той факт, що держава підтримує приватизацію кіностудій замість того аби реконструювати державне майно, а також відсутність порядку дій для тих режисерів, які знімали кіно за власний кошт.

Закон «Про підтримку кінематографу» гарантує той факт, що держава робить все для розвитку кінематографу в Україні, досить суперечливим залишається питання про повернення коштів за знімання на території України для іноземних виробників.

На нашу думку, поява Закону «Про підтримку кінематографу» вже є сигналом про те, що держава бере курс на кіноіндустрію. У законі захищаються права інтелектуальної власності на фільми, а також загрозу піратства, що не мало важливо саме там зазначається про важливість підготовки молодих кадрів.

В Україні сферу кінематографу регулюють: Міністерство культури України, Національний центр Олександра Довженка, Українська кіноакадемія, Державне агентство з питань кіно та Спілка кінематографістів України.

Дуже важливим аспектом того, щоб матеріальна допомога від держави була виконана, є правильне розпорядження коштами, а цим займаються уповноважені органи, які є відповідальними за те, щоб положення та приписи були виконані. Варто почати з того, які органи в Україні займаються питаннями кіно та що саме вони регулюють.

Міністерство культури України – яке здійснює регулювання в сфері кіно, займається матеріальною підтримку кінострічок. Існує рада з державної підтримки кінематографії, основними повноваження якої є проведення конкурсу кінопроектів, внаслідок якого переможці отримують державну допомогу відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2014 р. № 495.

Спілка кінематографістів України – організація, метою якої є сприяння розвитку українських

екранних мистецтв як органічної складової національної та світової культури, участь у створенні концепцій розвитку та співпраці кіногалузі й телевідеопростору, захист творчо-професійних, авторських і соціальних прав членів Спілки. Діє відповідно до Закону України “Про професійних творчих працівників та творчі Спілки” № 52 від 01.10.2017.

Національний центр Олександра Довженка – державний фільмофонд України, аудіовізуальний архів, що забезпечує збереження, дослідження, популяризацію та реставрацію національної кіноспадщини. Займається тим, що вивчає, зберігає та популяризує кін продукти [5]. Створений відповідно до наказу Міністерства культури України № 511/94 від 1 листопада 1994 року «Про створення Національного центру Олександра Довженка в Києві».

Державне агентство з питань кіно — центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра культури України. Державне агентство займається тим, що реалізує політику державу у сфері підтримки кінематографу, надає підтримку українському кіно і матеріальному значені, і в популяризації готового продукту. Створено згідно з Положенням про Державне агентство України з питань кіно, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2014 року № 277.

Основний вплив на появу кінострічок є Міністерство культури України та Державне агентство з питань кіно, адже ці два органи отримують фінансування на те, щоб допомагати кінорежисерам, утворенні ради, які вирішують на яке кіно виділяти державну допомогу. І досить не погано, що це питання вирішують люди, які знаються у цій справі, але дуже погано що кошти йдуть одразу в два органи через що виникає нелогічне регулювання коштами, ми вважаємо, що матеріальна підтримка має надходити до одного органу, а не ділити між декількома. Свій вплив має спілка кінематографістів України, яка допомагає кінотворцям, тобто передає досвід ми вважаємо, що професіоналів своєї справи потрібно поважати та виділити їх в дорадчий орган при Державному агентстві з питань кіно.

Підсумовуючи можна сказати, що всі органи діють з метою популяризації національного кіно та створення якісного кінопродукту. Проблема є те, що органів, які займаються кіно контролем або виробництвом багато і тому складно проконтролювати їх діяльність.

За роки незалежності, в Україні кілька разів намагалися провести зміни у сфері кіноіндустрії. Зокрема, було створено новий виконавчий орган –

Державну агенцію з питань кіно постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державне агентство України з питань кіно» від 17 липня 2014 р. № 277, було прийнято Закон України «Про підтримку кінематографу» від 02.03.2017 р. № 20. Саме від цього закону українське кіно починає відлік, адже визначає захист авторського права та запобігання піратству, а також визначає умови спільного виробництва з іноземними країнами.

Аналізуючи проблеми даної сфери, зазначимо, що однією з базових є відсутність освічених професіоналів. На жаль, кожного року у кіно можна побачити одні й ті ж обличчя. Не вистачає кіношкіл, в якій би готували якісні кадри. З університетів кожного року випускається безліч студентів – акторів, але чомусь вони завжди програють досвідченим та знайомим вже всім акторам.

Важливою складовою є також модернізація матеріально-технічної бази кінематографії. В Україні з'явилося безліч приватних кіновідеостудій і навіть кілька потужних виробничих баз із сучасними великими павільйонами та численні сервісні підприємства, що забезпечують послугами технологічний процес виробництва і показу фільмів. Спроби приватизації Ялтинської та Одеської кіностудій не дали позитивних результатів. Необхідно якомога раціональніше розпорядитися набутиим у минулому державним майном, пристосувати його до нових умов господарювання [6].

Ми вважаємо за необхідне висловити думку про те, що в нас певна кількість органів, пов'язані з кіно, одні підпорядковані державі, інші підпорядковані Державному агентству з питань кіно і результатів від діяльності цих органів могло бути більше якби існував такий орган як Інститут кінематографії України. Ця установа повністю б ліквідувала органи, що існують, які пов'язані з діяльністю кіно окремо та підпорядкувало б їх собі.

У складі інституту б знаходилась кіношкола, а також рада діячів мистецтва, які б вирішували на яке кіно давати гроші. Так, ця рада вже існує у складі Міністерства культури України, але дуже багато запитань про те, хто є членами цієї ради, звісно це досвідчені люди, але було б доцільніше дати право вирішувати й молодому поколінню, яке кіно знімати. Це можливо при наданні квоти на отримання місця у цій раді, про квоту можна написати в законі. У цій Раді має бути не лише люди з великим досвідом, але представники української молоді – амбітні, талановиті, розумні, обізнані, вони краще знають, що потрібно громадянам нашої країни. У складі Ради має бути досвідчені, талановиті, сучасні представники

кіноіндустрії. Тоді не буде питань, чому дали гроші жанру, який не окупається у нашій країні, тому що таких помилок не допустила б молодь.

Інститут кінематографії містив би центр продюсерів, які б займалися тим, що популяризували наше кіно на теренах нашої країни та за кордоном.

Держава надає кошти на розвиток кіно не тільки Державному агентству з питань кіно, а й Міністерству культури України. Звітування про використання кошти Державне агентство з питань кіно проводить кожного року, а про те, куди витрачає Міністерство кошти досить не зрозуміло, хоча іноді перед показом фільму зазначається, що зроблено за підтримки Міністерства культури, проте скільки, куди і навіщо інформації немає. При існуванні Інституту кіно всі кошти надавалися б тільки Інституту кінематографії і про використання цих коштів звітували б кожного року, але ми вважаємо, що краще звітування про роботу – велика кількість українських фільмів у розкладі сеансів у кінотеатрах.

Інститут кінематографії в Україні на зразок Головного управління Кіно (General Directorate Sinema). Серед її обов'язків – розподіл грантової підтримки, збереження наявних кіноархівів, видача прокатних дозволів, а також регулювання у сфері кіноосвіти [7]. Інститут потрібен Україні для того аби гроші містились в одному місці, для того аби в його межах працювали знавці своєї праці та разом працювали задля однієї цілі. Інститут буде корисний і для кіно виробників, адже режисери зможуть приходити в одне місце зі своїми ідеями та там же знаходити партнерів для її реалізації. Ми не вважаємо, що ліквідація органів – найкраще, що можна запропонувати, ми вважаємо, що об'єднання всіх органів в один допоможе згуртувати сили для досягнення спільної мети – збільшення якісних кінострічок, якісна піар-компанія та пошук іноземних інвесторів. Тому пропонуємо здійснити такі перетворення органів у склад інституту.

Спілка кінематографістів перетворилась би на спілку робітників Інституту кінематографії України, бо люди, які знають свою справу та можуть допомагати іншим у підкоренні кіно простору в Україні мають працювати в цій інституції.

Отже, в наших реаліях потрібно боротися за успішне кіно в Україні, це можна зробити тільки при активній участі адміністративних ресурсів та всебічної допомоги держави. Зміни можуть відбутися, якщо систематизувати діяльність всіх органів та залучитися підтримкою людей, які мають досвід в цій галузі. Українці попри все вірять в становлення кіноіндустрії. Наші громадяни знають вітчизняне кіно та пишуться ним, адже за

останні роки було реалізовано досить успішні кінопроекти, які мали успіх і серед наших громадян і на іноземних фестивалях також. Новий Інститут кінематографії має на меті зібрати всіх митців та професіоналів своєї справи в одній інституції задля досягнення однієї мети, а саме допомога режисерам створити кінострічку, реалізувати її, показати на

міжнародних фестивалях та насолоджуватись нагородами та визнанням. Задля цього потрібно вирішувати низку проблем, які існують, але при підтримці держави все можливо. Створення Інституту кінематографії в Україні може повністю змінити вектор розвитку кіноіндустрії в позитивну сторону.

#### Література:

1. Про кінематографію: Закон України від 13.01.1998 р. № 22/ Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/9/98> (дата звернення 05.12.2019).
2. Ілленко виступає проти приватизації кіностудії Довженка. Укрінформ. – 2017. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-culture/2305463-illenko-vistupae-proti-privatizacii-kinostudii-dovzenka.html> (дата звернення 29.11.2019).
3. Про державну підтримку кінематографу: Закон України від 23.0.2017 р. № 20/ Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1977-19> (дата звернення 05.12.2019).
4. Скандальний проєкт закону про кіно: за і проти . Укрінформ. 2019. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-culture/2305463-illenko-vistupae-proti-privatizacii-kinostudii-dovzenka.html> (дата звернення 06.12.2019).
5. Історія Довженко-Центру. Довженко-Центр. 2016. URL: <http://www.dovzhenkocentre.org/about/> (дата звернення 04.12.2019).
6. Українське кіно: все ті ж проблеми. КіноТеатр. 2018. URL: [https://ktm.ukma.edu.ua/show\\_content.php?id=1136](https://ktm.ukma.edu.ua/show_content.php?id=1136) (дата звернення 08.12.2019).
7. Кинематограф Турции. Media Business Reports. 2016. URL: <https://mrm.ua/ru/article/311> (дата звернення 03.12.2019).