

УДК 321.015

**ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ
ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ
И СПОРТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***Ю.Д. Якубов***Аннотация**

В статье анализируются центральные проблемы физкультурно-спортивной сферы и их восприятие субъектами Российской Федерации при построении целей, функций и задач региональной политики в области физической культуры и спорта. В центре внимания – проблема соответствия концептуальных основ физкультурно-спортивной политики между региональным и федеральным уровнями. Установлено, что низкая эффективность проводимой политики во многом связана с необъективным представлением региональными властями проблем физкультурно-спортивного сектора, что требует решения путём межрегионального сотрудничества.

Ключевые слова: физическая культура, спорт, государство, государственная политика, региональная политика.

Особенностью национальной спортивной системы России является то, что состояние проблем физической культуры и спорта на общенациональном и региональном уровнях не одинаково. Между регионами наблюдаются различия в темпах и способах реализации государственной политики в области физической культуры и спорта. Поэтому есть как субъекты Федерации, добивающиеся высоких показателей осуществляемой ими политики, так и регионы, значительно отстающие от поставленных перед ними задач. Ситуация осложняется тем, что вопросы организации физкультурно-спортивного сектора находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, вследствие чего неизбежно столкновение интересов и возникновение противоречий между «игроками» в области физической культуры и спорта.

Поэтому проблемы региональной физкультурно-спортивной политики можно сгруппировать в общие, свойственные всем субъектам Федерации, и специальные, характерные только для одного или нескольких регионов. При этом следует отметить, что различаются и способы решения проблем, а также результаты проводимой регионами политики. Подавляющее большинство регионов разрабатывают собственные программные документы, в которых отражаются основные проблемы и формулируются мероприятия, необходимые для их решения. Возникает ситуация, когда при решении вопросов в сфере физической культуры и спорта заявленные проблемы определяют экономический и социальный акценты. Главным образом это сказывается на финансировании мероприятий,

которые организуют региональные власти при решении той или иной проблемы, что стало центральной проблемой всех субъектов Российской Федерации.

Прежде всего укажем на то, что материальная база проводимой регионами политики упирается в недостаток финансовых средств, выделяемых как федеральным центром, так и полученных самими субъектами Федерации из бюджетных и внебюджетных источников. Так, в Республике Татарстан (РТ) в 2011 г. из 32 закреплённых за регионом базовых видов спорта финансировались лишь 17, при этом на протяжении года региональное министерство молодёжи и спорта неоднократно представляло в финансовые органы обоснования и расчёты (I). В Республике Удмуртия отмечается явное несоответствие между фактически произведёнными расходами и необходимым объёмом финансирования отдельных видов спорта, что имеет следствием неразвитость спортивной инфраструктуры региона [1, с. 6]. В Республике Дагестан специалистами отмечался уверенный рост бюджетных расходов на физкультурно-спортивную сферу до 2007 г., однако впоследствии внебюджетные средства поступали в данный сектор весьма неравномерно [2, с. 13]. Аналогичная проблема зафиксирована в Тульской области, где на фоне увеличения численности физкультурно-спортивных кадров наблюдается острый дефицит стадионов, игровых площадок, лыжных баз, идёт неизбежное сокращение числа спортивных организаций [3, с. 11].

Однако не всегда средства тратятся эффективно. Например, в Магаданской области увеличение финансирования за счёт местных источников (50–63%) не способствовало росту количества граждан, активно занимающихся физкультурой и спортом при снижающемся региональном (30%) и федеральном (3%) финансировании [4, с. 12]. В Кировской области состояние материально-технической базы и объём финансирования объектов физической культуры существенным образом тормозят развитие массового спорта [5, с. 8]. На неэффективность использования финансов как инструмента достижения поставленных целей физкультурно-спортивной политики указывается в литературе: «Власть прикрывается финансовыми показателями, хотя знает, что это не решающий фактор» [6, с. 10].

Недостаточное финансирование регионального физкультурно-спортивного сектора – общая черта субъектов Федерации, включая те регионы, которые, по мнению специалистов, являются экономически сильными. И данный фактор предопределяет состояние многих направлений региональной социально-экономической политики [7, с. 15; 8, с. 21]. Вместе с тем немаловажную роль в формировании активной физкультурно-спортивной политики на региональном уровне играет политическая элита, её заинтересованность в развитии физкультурно-спортивной инфраструктуры и возможности по привлечению в эту сферу внебюджетного капитала. Реалии современного экономического положения субъектов Федерации подчёркивают недопустимость использования прежнего механизма финансирования физкультурно-спортивной политики, при котором основное бремя содержания расходов отрасли несёт бюджет региона.

Умение региональных руководителей привлечь к финансированию физической культуры и спорта различных субъектов (включая бизнес-сообщества и иностранных инвесторов) – действенная мера, но не выход из сложившегося положения. Например, в рамках подготовки к летней Универсиаде – 2013 сум-

марный бюджет инвестиций спонсорского характера превысил 60 млн долларов (по состоянию на 2012 г.). Официальные соглашения по этому поводу были подписаны с крупнейшими зарубежными холдингами (Coca-Cola, McDonald's, Hyundai), а также отечественными коммерческими структурами. Однако частные инвесторы мало заинтересованы в реализации глобальных задач в физкультурно-спортивном секторе, поэтому ограничиваться только поиском источника финансирования – в настоящее время малоэффективная мера.

В РТ на протяжении последнего десятилетия идёт активное строительство объектов физкультурно-спортивной направленности, предназначенных как для развития массового спорта, так и для проведения узкопрофильных спортивных соревнований. При этом ряд авторов придерживаются мнения, что основной мотив развития физкультурно-спортивной инфраструктуры, побуждающий региональную власть достигать успешных результатов в данной области, заключён в предоставленной Татарстану возможности проведения международных спортивных мероприятий [9, с. 85; 10, с. 352]. Однако следует отметить, что рост количества объектов физкультурно-спортивной инфраструктуры наблюдается не только в региональной столице, но и в других городах и сёлах республики, где спортивные мероприятия международного масштаба не проводятся.

Как следствие растёт число граждан, регулярно занимающихся физической культурой и спортом. В частности, в 2009 г. по 45 муниципальным районам РТ удельный вес населения, занимающегося физической культурой и спортом, составлял 20.52% (775 375 человек). В 2012 г. эта цифра выросла до 28.7 % (1 091 553 человек) (II, с. 34). При этом к 2015 г. прогнозируемый показатель доли населения, систематически занимающегося физкультурно-спортивной деятельностью, составит 35%, что с учётом фактически достигнутых показателей и объективных факторов является выполнимой задачей, заложенной в Долгосрочной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Республике Татарстан на 2011–2015 годы» (III).

Вместе с тем, несмотря на приток средств частных инвесторов, стоит констатировать, что региональные объекты физкультурно-спортивной инфраструктуры в подавляющем большинстве остаются в государственной и муниципальной собственности. Так, по состоянию на начало 2013 г. из 9 275 спортивных сооружений, расположенных в РТ, лишь 292 объекта находились в частной собственности (II, с. 34). Такой расклад в имущественной сфере физкультурно-спортивного сектора вызывает справедливую критику: при данной модели построения отношений между государством и субъектами физической культуры и спорта доминирование публичной собственности ведёт к развитию проблемы зависимости физкультурно-спортивного сектора от государства [11, с. 66; 12, с. 40].

По мнению сторонников автономии физкультурно-спортивной сферы, в субъектах РФ назрела необходимость переосмысления экономического механизма реализации государственных задач в физической культуре и спорте. Помимо законодательно объявленной свободы в управлении спортивной инфраструктурой требуется соответствующая свобода при управлении материальными ресурсами. Некоторые авторы ошибочно считают, что спорт должен стать бизнес-структурой, в которой действуют традиционные рыночные законы, предопределяющие приоритеты в государственной политике, а равно интересы общества

и самих участников национальной спортивной системы [13, с. 194]. Физическая культура и спорт представляются ими как области оказания услуг возмездного характера.

Однако, по нашему мнению, в условиях экономической свободы частно-предпринимательский механизм развития спорта в регионах давно должен был существенно повысить число заинтересованных граждан, а также увеличить приток частных инвестиций в данную сферу, однако этого не произошло. В настоящее время ни бизнес, ни некоммерческие образования в физкультурно-спортивной сфере не способны обеспечить потребности общества в соответствующей инфраструктуре. Преобладание государственной и муниципальной собственности в региональной физкультурно-спортивной инфраструктуре – это, на наш взгляд, вполне закономерный и очевидный результат недостаточности ресурсной базы самоуправляемых спортивных подсистем.

При этом не следует воспринимать такое состояние региональной экономики спорта как отражение неспособности частных инвесторов повлиять на развитие физкультурно-спортивного сектора. Напротив, приток внебюджетного капитала в данную сферу – одна из задач, стоящих перед региональной властью, которая идёт на это по ряду причин: в связи с отсутствием необходимой инициативы у субъектов спортивной системы, недостаточным умением достигать компромиссов между лицами, заинтересованными в развитии физической культуры и спорта на региональном уровне, страхом столкновения с имущественными рисками и др.

К сожалению, не во всех регионах России наблюдается активность правящей элиты в решении проблем физкультурно-спортивной сферы, вследствие чего возникает необходимость вмешательства федерального центра в дела региона. В субъектах Федерации, где власть мало что делает для развития физической культуры и спорта, федеральный центр даёт указания и отслеживает их выполнение, выделяя на осуществление программы бюджетный капитал. Напротив, в регионах, где проводится активная физкультурно-спортивная политика, доля федерального бюджетного финансирования меньше, а уровень развития физкультурно-спортивной инфраструктуры на порядок выше. При этом показательно, что объектов физкультурно-спортивного сектора, принадлежащих РФ или конкретному субъекту Федерации, в удельном соотношении с муниципальной собственностью меньше.

Например, в РТ, которая отличается сильной позицией в вопросах организации физической культуры и спорта, по состоянию на начало 2013 г. из 9 275 объектов физкультурно-спортивной инфраструктуры¹ лишь 4% находились в федеральной собственности (404 сооружения), в собственности региона – 7.4% (691 сооружение), а в муниципальной собственности – 85% (II, с. 34).

Проблемы финансирования и распределения форм собственности на объекты инфраструктуры – не единственные в региональной физкультурно-спортивной сфере. При этом региональные власти стараются отразить проблемы отрасли в программных документах, посвящённых физкультурно-спортивной политике. Примечательно, что в последнее десятилетие изменился подход регионов

¹ Для сравнения: в Самарской области на начало 2012 г. таких объектов насчитывалось 4086 (IV).

к поиску и признанию указанных проблем. Ранее субъект Федерации полностью ориентировался на программные установки федерального центра, вследствие чего наблюдалось дублирование положений федеральных физкультурно-спортивных программ в соответствующих официальных документах регионального уровня. В настоящее время руководство многих регионов ведёт самостоятельный поиск проблем физической культуры и спорта на подведомственной территории.

Собственный подход к формированию политики по вопросам, отнесённым к совместному ведению, – характерный признак для государств с федеративной формой устройства, что необходимо для подтверждения автономного статуса региона [14, с. 85; 15, с. 101]. В связи с этим представляются несостоятельными утверждения отдельных авторов о неизменности вертикального характера государственной политики в области физической культуры и спорта в РФ на современном этапе [16]. Официальные программы по вопросам управления физкультурно-спортивной сферой, принятые многими субъектами Федерации, и фактические достижения отдельных регионов в этой области говорят об обратном.

Кроме финансовых и имущественных проблем, о чём речь шла выше, в регионах наблюдаются: неудовлетворительный уровень культуры здорового образа жизни, отсутствие эффективной системы детско-юношеского спорта, отбора и подготовки спортивного резерва для спортивных сборных команд, несоответствие уровня материальной базы и инфраструктуры, недостаточное количество профессиональных спортивных кадров. Как правило, они обозначены на федеральном уровне и решаются совместно с федеральным центром, при этом преимущество в осуществлении мероприятий физкультурно-спортивной политики отводится именно субъектам Федерации. Указанные негативные стороны физкультурно-спортивной сферы в определённой степени признаны на общегосударственном уровне, а также получили своё отражение в политике региональных властей, в чём прослеживается согласованная позиция центрального правительства и отдельных территорий по общему вектору развития совместных действий в этой области (см. [17–18]).

В зависимости от состояния названных проблем физкультурно-спортивного сектора на региональном уровне субъекты Федерации конкретизируют их с учётом своих социально-экономических особенностей. В частности, в РТ при подчёркнутом общем неудовлетворительном состоянии физкультурно-спортивной инфраструктуры на федеральном уровне сделан акцент лишь на диспропорции в её развитии (III, разд. I). Действительно, в ряде районов республики наблюдается неравномерное распределение спортивных объектов, что, в свою очередь, прямым образом сказывается на привлечении населения к систематическому занятию физической культурой и спортом. Примечателен, по нашему мнению, и тот факт, что в программном документе Татарстана чётко указаны причины возникновения указанной проблемы, её характер и последствия. Такой формулировки проблем физкультурно-спортивной политики нет на федеральном уровне, равно как и во многих других субъектах Федерации.

Проблема развития детско-юношеского спорта в РТ заключается в недостаточном объёме мероприятий, проводимых отдельными муниципальными образованиями, а также в неравномерности развития детско-юношеских команд

спортивных клубов, функционирующих на территории республики. Примечательно, что, в отличие от общефедеральных показателей, отрицательная динамика развития детско-юношеского спорта Татарстана не столь велика. При этом состояние данного сегмента физкультурно-спортивной отрасли является прямым отражением политики, проводимой Татарстаном, то есть приобретает индивидуальные черты, свойственные только соответствующей территории.

В связи с этим неслучайно, на наш взгляд, сделан акцент на самостоятельности муниципальных властей в решении указанных вопросов. Например, инструктивные документы в области детско-юношеского спорта по своему характеру не предполагают обязательности их применения, что априори ставит их реализацию в зависимость от настроения самих муниципалитетов (см. [19]). Как результат – отмечается снижение количества учащихся в учреждениях детско-юношеского спорта. Одновременно проявляются две проблемы физкультурно-спортивной отрасли: недостаточно развитая сеть объектов, предназначенных для подготовки несовершеннолетних спортсменов, и снижение доли учащихся в специализированных учреждениях.

При сравнении территориально близких друг к другу регионов наблюдаются различия в формулировании и решении проблем физической культуры и спорта. В частности, в отличие от РТ в Самарской области наблюдается тенденция ухудшения здоровья населения и возрастания смертности (V). В данной области на государственном уровне не сформулирован перечень проблем, решение которых является приоритетным в деятельности регионального правительства. Подобный подход, по нашему мнению, рассогласовывает реализацию соответствующих мер в физкультурно-спортивной области, поскольку не объясняет значимость минимизации последствий существующих проблем отрасли, не позволяет объективно оценить масштаб факторов, работа с которыми, по общему правилу, должна проводиться усилиями государственного аппарата.

В свою очередь, определение проблем физкультурно-спортивного сектора на региональном уровне влияет на качество формулировки целей и задач соответствующей политики, равным образом отражается и на системе запланированных мероприятий, финансируемых в том числе за счёт средств регионального бюджета, который, как отмечают специалисты, недостаточен для полноценного решения проблем отрасли [20, с. 76]. Логика зависимости программных установок от реального состояния физкультурно-спортивного сектора довольно проста. Если соответствующая проблема не отражена в официальной стратегии региона, она не может решаться с помощью того инструментария, который имеется в распоряжении власти в рамках проводимой физкультурно-спортивной политики, поскольку ограниченные финансовые возможности «подведены» под ту систему задач, которая предметно определена регионом в текущей стратегии развития отрасли. Поэтому те негативные тенденции, которые оказались не признаны региональной властью, не входят в комплекс мероприятий, осуществляемых в ходе физкультурно-спортивной политики.

На этом примере наглядно прослеживается рассогласованный подход регионов к поиску, отражению и решению проблем физкультурно-спортивной сферы. Субъекты Федерации с сильной позицией по управлению данной сферой достигают положительных результатов благодаря не только скоординированной работе

административно-государственного аппарата и наличием социально-экономических ресурсов, но и продуманному подходу к подконтрольной области общественных отношений. Как правило, в таких регионах на официальном уровне проблемы физкультурно-спортивного сектора формулируются чётко, проводится их градация по остроте и наличию государственных возможностей их решения. В итоге проблемные зоны развития физической культуры и спорта постепенно минимизируются, что позволяет сконцентрировать ресурсы субъекта Федерации на конкретном круге вопросов, требующих поэтапного решения.

Таким образом, в последнее десятилетие изменился подход регионов к поиску и порядку признания указанных проблемных зон. Ранее происходила ориентация субъектов Федерации на программные установки федерального центра, вследствие чего наблюдалось дублирование положений федеральных физкультурно-спортивных программ в соответствующих официальных документах регионального уровня. В настоящее время, напротив, заметен переход руководства многих регионов к самостоятельному поиску и выражению проблем физической культуры и спорта на подведомственной территории, что свойственно государствам с федеративной формой устройства. Однако в данный момент в ряде субъектов Федерации наблюдается обратный процесс: сформулированные проблемы физкультурно-спортивного сектора настолько абстрактны, что запланированные региональной государственной властью мероприятия в результате малоэффективны, а сами проблемы в неизменном виде сопровождают политику региона на протяжении продолжительного периода времени. Одним из средств решения указанной проблемы выступает межрегиональный обмен опытом, выражающийся в сотрудничестве субъектов Федерации по ряду вопросов.

Summary

Yu.D. Yakubov. Major Problems in Regional Sports Policy in the Russian Federation.

The paper analyzes central problems in the sphere of physical education and sports and their perception by the subjects of the Russian Federation when setting goals, formulating functions and tasks for the regional policy. Attention is focused on the problem of correspondence between the conceptual frameworks of sports policy at the regional and federal level. It is shown that the low efficiency of the current policy is largely due to the biased understanding of the problems in physical education and sports by regional authorities. In this situation interregional cooperation is required.

Keywords: physical education, sports, state, state policy, regional policy.

Источники

- I – Итоги работы Министерства по делам молодёжи, спорту и туризму Республики Татарстан за 2011 год и задачи на 2012 год. – URL: <http://www.pandia.ru/text/77/153/18292.php>, свободный.
- II – Материалы коллегии «Итоги работы Министерства по делам молодёжи, спорту и туризму Республики Татарстан за 2012 год». – Казань, 2013. – 88 с. – URL: http://mdmst.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_159238.pdf, свободный.
- III – Долгосрочная целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в Республике Татарстан на 2011–2015 годы» от 30 дек. 2010 г. № 1134 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и норматив-

- ных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2011. – № 11. – Ст. 0355. – URL: <http://lit.convdocs.org/docs/324/index-56538.html>, свободный.
- IV – *Саитов О.Э.* Об итогах развития физической культуры и спорта в Самарской области в 2011 году и перспективах развития в 2012 году // Министерство спорта Самарской области: Официальные выступления и заявления. – URL: <http://www.mstm.samregion.ru/base/vistuplenija/5721/>, свободный.
- V – Областная целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в Самарской области на 2010–2018 годы» от 7 апр. 2010 г. № 124. – URL: <http://ru.znatock.com/docs/index-8166.html>, свободный.

Литература

1. *Литвин А.В.* Управление ресурсным потенциалом спортивного комплекса региона (на примере Удмуртской Республики): Автореф. дис. ... канд. экон. наук. – СПб., 2011. – 21 с.
2. *Булатов Р.А.* Социально-экономические условия развития физической культуры и спорта в регионе: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2011. – 26 с.
3. *Архипова С.А.* Управление развитием физической культуры и спорта на основе программно-целевого подхода (на примере Тульской области): Автореф. дис. ... канд. пед. наук. – Тула, 2009. – 22 с.
4. *Кузьменко Г.Н.* Управление физической культурой и спортом в муниципальном образовании на основе построения прогнозных моделей (на примере Омсукчанского района Магаданской области): Автореф. дис. ... канд. пед. наук. – Хабаровск, 2008. – 24 с.
5. *Скопин О.В.* Развитие системы управления сферой физкультурно-оздоровительных услуг в условиях рынка: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. – Н. Новгород, 2008. – 22 с.
6. *Дьяков М.М.* Формирование системы стратегического управления региональным физкультурно-спортивным комплексом: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2009. – 22 с.
7. *Дудко В.Н.* Региональная экономика, необходимость модернизации и её особенности в регионах // Вестн. Поволжского гос. ун-та сервиса. Сер. Экономика. – 2012. – № 23. – С. 14–18.
8. *Зазнаев О.И.* Организация государственной власти в Республике Татарстан: проблемы и противоречия // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. – 2010. – Т. 6, № 2. – С. 7–27.
9. *Аухадеев Э.И.* Основные положения Стратегии развития физической культуры и спорта, здорового образа жизни населения Республики Татарстан на 2010–2020 гг. // Теория и практика физической культуры. – 2010. – № 2. – С. 83–87.
10. *Садьртдинов Р.Р.* Влияние игр Универсиады на ускорение развития информационно-коммуникационных технологий и вовлечённость общества в культурную жизнь в Республике Татарстан и городе Казани // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 2. – С. 352.
11. *Малых Н.И.* Предпринимательство в сфере физической культуры и спорта // Теоретические и прикладные вопросы экономики и сферы услуг. – 2012. – № 8. – С. 60–75.
12. *Никифоров А.А.* Государственное регулирование социальных факторов экономического роста национальной экономики (на примере спорта) // Экономика и экологический менеджмент. – 2013. – № 1. – С. 38–43.

13. *Аверина М.В.* Влияние социокультурных маркеров на выбор вида спорта представителями среднего класса // Вестн. Тамбов. ун-та. Сер. Гуманит. науки. – 2009. – № 11. – С. 193–198.
14. *Катков В.Ю.* Формирование и деятельность региональной власти в зарубежных странах и Российской Федерации // Современное право. – 2006. – № 4. – С. 83–89.
15. *Строева О.А.* Региональная политика как часть экономической политики государства // Теоретические и прикладные вопросы экономики и сферы услуг. – 2013. – № 1. – С. 92–109.
16. *Барабанова В.Б., Золотухин В.Е.* Политика спорта – использование его в качестве новой платформы для изменения общества // Междунар. журн. эксперим. образования. – 2012. – № 1. – С. 91–92.
17. *Байрамова Н.Ю.* Зарубежный опыт разграничения предметов ведения и полномочий Федерации и её субъектов // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 2. – С. 16–17.
18. *Мусалова З.М.* Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами: конституционный аспект // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 3. – С. 9–12.
19. *Кулагин Ю.В.* Развитие сети ДЮАШ в Республике Татарстан // Вестн. Научного центра безопасности жизнедеятельности (НЦ БЖД). – 2009. – № 1. – С. 59–60.
20. *Старикова С.С.* Тенденции в поступлении налоговых доходов региона в современных условиях // Вестн. Поволжского гос. ун-та сервиса. Сер. Экономика. – 2012. – № 21. – С. 75–81.

Поступила в редакцию
15.10.13

Якубов Юсуп Диганшеевич – кандидат политических наук, ректор, Поволжская государственная академия физической культуры, спорта и туризма, г. Казань, Россия.
E-mail: yusup-yakubov@mail.ru