

**О СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ
ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРОЙ И СПОРТОМ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
А.П.Душанин**

Уважаемый Павел Анатольевич!
Уважаемая Раиса Николаевна!
Уважаемые члены Общественного совета!
Уважаемые коллеги!

В качестве одной из основных причин, оказывающих негативное влияние на темпы экономического потенциала страны ведущие экономисты страны считают недостаточно эффективную систему государственного управления. С целью изучения причин данной проблемы создан Центр стратегических разработок при Президенте РФ, в составе которого имеется целое подразделение по проблемам государственного управления.

Кстати, Президент РФ в своих выступлениях неоднократно высказывался о необходимости совершенствования и в сфере ФКиС. Тем более, что данный вопрос на федеральном уровне не рассматривался более 25 лет.

Действующая система организации управления ФКиС в своем развитии прошла большой путь. В этом эволюционном процессе в разные периоды применялись самые различные организационные формы управления, обусловленные объективными и субъективными факторами.

СЛАЙД 2

К объективным факторам прежде всего следует отнести отсутствие опыта в организации управления спортом и физическим воспитанием населения в период становления советского государства, изменение форм государственного устройства, нахождение страны в состоянии войны (гражданской и Великой Отечественной) и др.

Субъективными факторами, оказавшими негативное влияние на организацию управления физической культурой и спортом, можно считать недооценку самостоятельности данной сферы, в том числе, признание ее как составной части системы здравоохранения в 1953 –1954 годах.

Как показала практика Министерство здравоохранения не смогло обеспечить надлежащего оперативного руководства и ФКиС оказались в роли довеска к совершенно другой отрасли и ее системе управления.

К таким же негативным последствиям привела и переоценка роли и возможностей общественных организаций по руководству физической культурой и, особенно, спортом высших достижений.

Так, в 1959 году были упразднены комитеты по ФКиС и руководство физической культурой в стране было передано в руки общественности - Союзу спортивных обществ и организаций СССР.

Это решение носило чисто волонтеристский характер и затормозило развитие спорта и физической культуры в стране. С другой стороны, повысился

интерес населения к выполнению функций общественных тренеров, судей, инструкторов по спорту и т.д.

При отраслевых министерствах стали создаваться Советы содействия развитию ФКиС, возглавляемые, как правило, заместителями министров. В штатах центральных аппаратов министерств были введены должности специалистов, контролирующих развитие ФК в отраслях промышленности и сельского хозяйства.

В то же время Союзу спортивных обществ не удалось решить задачи по укреплению материально-технической базы спорта, подготовки тренерских кадров, целенаправленному финансированию спортивных организаций, подготовке спортсменов высокого класса.

Было значительно ослаблено государственное влияние на развитие массового спорта и физической культуры в общеобразовательных школах, высших и средних специальных учебных заведениях, по месту жительства и на производстве. После неудачного выступления сборных команд СССР на зимних и летних Олимпийских играх 1968 года в Гренобле и Мехико Союз спортивных обществ и организаций СССР был упразднен.

17 октября 1968 года в целях улучшения руководства ФКиС в стране был создан государственный орган управления – Комитет по физической культуре и спорту при Совете Министров СССР, затем преобразованный в 1986 году в Государственный комитет СССР по физической культуре и спорту.

СЛАЙД 3

Указанный Комитет и соответствующие комитеты в союзных и автономных республиках, областях, краях, городах и районах составили единую систему государственных органов специальной компетенции. На них возлагалось руководство разработкой и претворением в жизнь научно-обоснованной системы физического воспитания, развитие материально-технической базы, научно-методическая работа, подготовка физкультурных кадров, организация производства спортивного инвентаря и оборудования, строительство спортивных сооружений, проведение спортивных мероприятий подготовка спортсменов сборных команд к участию в чемпионатах мира, Европы и Олимпийских играх.

Деятельность комитетов по ФКиС строилась в тесной связи с спортивными организациями профсоюзов, «Динамо», спорткомитетом Минобороны, ВС ВДСО «Трудовые резервы» и др. При этом именно государственный орган определял задачи, основные формы и методы деятельности добровольных спортивных обществ, координировал взаимоотношения физкультурных органов министерств и ведомств, осуществлял единое методическое руководство.

Данная система управления с небольшими изменениями действовала вплоть до распада СССР.

О ее эффективности можно судить как по итогам значительного повышения в этот период массовости занимающихся физической культурой и спортом, так и по результатам неофициального командного зачета на Играх XXIV Олимпиады 1988 года в Сеуле (Корея) и XV Олимпийских зимних играх

1988 года в г. Калгари (Канада), которые убедительно выиграли спортсмены сборных команд СССР.

Однако, в связи с распадом СССР Комитет физической культуры и спорта СССР был ликвидирован.

Государственный комитет РСФСР по физической культуре и спорту был также упразднен и его функции переданы Комитету по содействию олимпийскому движению при Правительстве России.

Распоряжением Президента Российской Федерации от 17 февраля 1992 г. № 53 «По итогам встречи Президента Российской Федерации с Президентом Международного олимпийского комитета (МОК)» было принято решение о разработке новой структуры управления и принят курс на ослабление роли государства в управлении спортивным движением.

Так, указами Президента России «О Всероссийском Олимпийском комитете» и «О структуре государственного управления физическим воспитанием и спортом в Российской Федерации» Комитет по содействию олимпийскому движению как госорган был упразднен, а его правопреемником назначен Всероссийский олимпийский комитет с правом регулирования деятельности и утверждения статуса российских федераций по видам спорта, а также других общественных спортивных организаций.

Подготовка сборных команд страны по различным видам спорта к крупнейшим международным соревнованиям, включая Олимпийские игры, а также в целом развитие спорта высших достижений были возложены на Олимпийский комитет и общероссийские федерации по видам спорта.

С целью развития массового спорта и спортивной индустрии был создан Национальный фонд спорта для привлечения средств предприятий, общественных и иных организаций.

Решениями Ликвидационной комиссии по упразднению Комитета по содействию олимпийского движения, Национальному фонду спорта и Всероссийскому олимпийскому комитету в качестве правопреемников были переданы в ведение все подведомственные предприятия, спортивные объекты, базы олимпийской подготовки, школы высшего спортивного мастерства и училища олимпийского резерва.

Однако, ни Олимпийский комитет, ни Национальный фонд спорта не смогли использовать предоставленные им возможности для финансового обеспечения массового спорта и спортивных федераций.

Как опыт шестидесятых годов, так и данный опыт реорганизации по передаче полномочий общественной организации в лице олимпийского комитета оказался неудачным.

Так, в 90-х годах сложилось критическое положение с финансированием физической культуры и спорта и, особенно, в подготовке сборных команд России. Деятельность олимпийского комитета в нарушение Олимпийской хартии МОК на 90% финансировалась за счет государства. Недостаток финансирования негативно отразился на качестве подготовки российских спортсменов. Практически полное прекращение финансирования Олимпийским

комитетом центров спортивной подготовки привело к тому, что стала невозможной организация учебно-тренировочных сборов на отечественных спортивных базах.

Спортивные федерации, получив полную самостоятельность, без государственной поддержки не смогли обеспечить развитие своих видов спорта.

В целом, за период с 1990 по 2000 годы общая численность систематически занимающихся снизилась 23%, количество учреждений и организаций развивающих физическую культуру и спорт сократилось на 1/3. Число спортивных объектов значительно уменьшилось с 234 тыс. в 1990 году до 195 тыс. в 1996 году. Причем значительная часть спортивных сооружений использовалась в качестве торговых точек и складских помещений.

И только благодаря усилиям государственных органов управления ФКиС субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления удалось сохранить деятельность детско-юношеских спортивных школ и обеспечить подготовку спортивного резерва сборных команд.

СЛАЙД 4

Во многом причина сложившейся негативной ситуации в стране была связана с отсутствием четкой системы организации управления ФКиС. На федеральном уровне эти причины были связаны с бесконечной чередой смены названий и функций федерального органа и кадровыми перестановками. Так, за период с 1991 по 2012 гг. название федерального органа исполнительной власти менялось 15 раз, и в настоящее время он осуществляет функциональное регулирование в области ФКиС и лишь в небольшой степени межотраслевую координацию.

Для сравнения за 74 года советской власти центральный орган управления ФКиС реорганизовывался всего 9 раз.

Многочисленные изменения федерального органа управления породили целый ряд негативных последствий для отрасли, связанных с аналогичной реорганизацией региональных и муниципальных органов управления.

Уважаемые коллеги!

Дальнейшие пути реформирования сферы физической культуры и спорта были определены решениями Государственного Совета Российской Федерации по вопросу «О повышении роли ФКиС в формировании здорового образа жизни россиян» и создан Совет при Президенте Российской Федерации по физической культуре и спорту.

Создание Совета при Президенте Российской Федерации по физической культуре и спорту стало дополнительным эффективным звеном в системе управления ФКиС.

В целом за прошедший период удалось существенно повысить роль государства в развитии массовой ФКиС и спорта высших достижений, создать нормативную правовую и материально-техническую базу отрасли.

Однако, с принятием Федеральных законов от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Федерации» и от 6.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вертикаль органов исполнительной власти в сфере ФКиС оказалась разорвана как на уровне субъектов Российской Федерации, так и на муниципальном уровне.

В соответствии со 184 Федеральным законом структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

В ходе административной реформы в соответствии со 131-ым Федеральным законом были организованы городские округа, городские округа с внутригородским делением, муниципальные районы, городские и сельские поселения.

Структура органов местного самоуправления в соответствии с Уставом муниципального образования также определяется главой муниципального образования.

То есть, согласно законодательству Российской Федерации и субъекты Российской Федерации и муниципальные образования полностью самостоятельны в выборе структуры управления, в том числе и в сфере ФКиС.

СЛАЙД 5

Проведенный анализ показывает, что в настоящее время реализацию государственной политики в области физической культуры и спорта в субъектах Российской Федерации осуществляют: 49 министерств (из них 13 совмещенных с молодежной политикой или туризмом); 1 агентство; 12 департаментов (из них 4 совмещенных); 12 комитетов ; 11 управлений (из них 3 совмещенных); 1 сектор (совмещенный).

Наблюдается большая текучесть кадров руководителей органов исполнительной власти субъектов в области физической культуры и спорта (77 % за последние 5 лет). Только за 2018 и начало 2019 годы руководители отрасли сменились в 23 регионах (27%). Причем 40% спортивных руководителей регионов не имеют высшего специального образования (в республиках – 59%).

Тем самым нарушается преемственность многолетних традиций в работе по развитию видов спорта в субъектах РФ.

В то же время Минспорт России из-за отсутствия необходимых полномочий повлиять на решения региональных властей в части выбора модели органа управления и назначения руководителей органов исполнительной власти в области ФКиС не имеет возможностей.

Аналогичная картина наблюдается в муниципальных образованиях.

СЛАЙД 6

По итогам проведенного в 2017 году исследования в муниципальных образованиях органы управления физической культурой и спортом созданы только в 83,0% от их общего количества, в том числе в 55 % - совместно с культурой, туризмом, молодежной политикой, здравоохранением, образованием и др.

СЛАЙД 7

Отсутствуют профильные органы управления в 428 муниципальных образованиях или 17% от общего числа городских округов и муниципальных районов. Причем необходимо отметить, что подразделения по ФКиС муниципальных образований являются основным звеном физкультурного движения и именно на них ложится основной объем практической работы по развитию физической культуры и массового спорта на предприятиях, в учреждениях и организациях, по месту жительства, в местах массового отдыха населения, а также реализация Стратегии развития ФКиС, Государственной программы развития ФКиС, внедрения Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса ГТО и Федерального проекта «Спорт- норма жизни», создание физкультурно-спортивных клубов по месту жительства и в учебных заведениях.

С целью решения данной проблемы можно опереться на часть 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации относит к предметам совместного ведения установление общих принципов системы органов государственной власти и местного самоуправления, что дает Минспорту России подготовить в установленном порядке проект специального правового акта по механизму взаимодействия федерального органа исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Тем более, что в сфере образования, здравоохранения, культуры данная проблема решена.

СЛАЙД 8

Отсутствие контрольно-надзорных функций не позволяет Минспорту России осуществлять полностью контроль за принимаемыми решениями, в том числе за реализацией Стратегии развития физической культуры и спорта, Государственной программы, а также давать оценку эффективности деятельности общероссийских спортивных федераций и выполнению ими условий государственной аккредитации, в том числе по борьбе с применением запрещенных допинговых средств и методов.

Уважаемые коллеги!

Необходимость более активного вовлечения всех категорий граждан в физкультурно-спортивное движение требует поиска дополнительных механизмов решения этой важной задачи. Одним из наиболее эффективных путей реализации является возрождение системы физкультурно-спортивных обществ, создаваемых по отраслевому принципу и объединяющих наиболее дееспособную, экономически активную часть населения России. Это предложение также закреплено поручением Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета в октябре 2016 года. Создание системы вертикально интегрированных спортивных обществ дополнительно стабилизирует регионально ориентированную систему организации физкультурно-спортивной деятельности в стране за счет создания управленческой вертикали от федерального центра к региональным и муниципальным подразделениям, вплоть до низовых звеньев в виде физкультурно-спортивных клубов, что позволит укрепить вертикаль органов исполнительной власти в сфере

физической культуры и спорта и станет дополнительным звеном, повышающим устойчивость системы управления отраслью.

С целью повышения ответственности министерств и ведомств за уровень физической подготовленности своих сотрудников и работников подведомственных им организаций как части общей государственной социально–экономической политики, необходимо восстановить практику создания в отраслевых министерствах Советов по спорту во главе с одним из заместителей министра.

В целях усиления координации межведомственного взаимодействия по физическому воспитанию населения, целесообразно рассмотреть создание Всероссийского совета по физической культуре и спорту как органа решения практических задач и сформированного на основе представительства отдельных государственных и общественных организаций: Минспорта, Минобрнауки, Минобороны, МВД, Министерства просвещения, Минкультуры, Минсельхоза, Минздрава, Минстроя, Минпромторга, федеральных агентств, физкультурно-спортивных обществ «Динамо», «Трудовые резервы», «Локомотив», «Урожай», «Атом - спорт», «Буревестник», Олимпийского комитета России, общероссийских спортивных федераций, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области физической культуры и спорта. Именно практических вопросов, поскольку Совет при Президенте скорее решает политические и стратегические вопросы развития ФКиС.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Анализ развития организационных форм управления ФКиС на различных этапах существования СССР и Российской Федерации дает основание утверждать, что в каждой из рассматриваемых форм прослеживается сочетание государственных и общественных начал, при этом ведущее место на всех этапах принадлежит системе государственного управления.

Только государственные органы имеют необходимые полномочия и возможности по выработке государственной политики в области спорта.

2. С целью проведения эффективной государственной политики по развитию ФКиС, выполнения поручений Президента Российской Федерации по достижению 55% населения систематически занимающихся физической культурой и спортом необходимо решить вопросы по наделению Министерства спорта РФ дополнительными полномочиями в части контроля за принятыми решениями, восстановления вертикали управления и координации межведомственного взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти.

Решение вышеназванных проблем станет гарантией эффективной работы Министерства по укреплению здоровья населения средствами ФКиС и успешного выступления российских спортсменов на международной арене.

Благодарю за внимание!