DOI: 10.17117/na.2014.01.243

Поступило в редакцию: 25.11.2014

<http://ucom.ru/doc/na.2014.01.243.pdf>

Галиева Е.Б.

Совершенствование нормативно-правового обеспечения системы государственного управления сферы физической культуры и спорта

Galieva E.B.

Improving the regulatory framework of public administration sphere of physical culture and sports

На сегодняшний день совершенствование нормативно-правового обеспечения системы государственного управления сферы физической культуры и спорта является актуальным, что объясняется важной ролью физической культуры и спорта в развитии современного общества

Ключевые слова: нормативно-правовое обеспечение, система государственного управления, физическая культура, спорт, государственные программы

To date, the improvement of the legal framework of public administration of physical education and sport is relevant because of the important role of physical culture and sport in the development of modern society

Key words: regulatory support, governance, physical culture, sports, government programs

Галиева Елена Борисовна

Кандидат исторических наук, доцент
Уральский государственный университет
физической культуры
г. Челябинск, ул. Орджоникидзе, 1

Galieva Elena Borisovna

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor
Ural state university of physical culture
Chelyabinsk, Ordzhonikidze st., 1

На сегодняшний день развитие физической культуры и спорта стало одним из приоритетных направлений государственной политики. В ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ неоднократно отмечалась необходимость выработки эффективной политики государства по формированию здоровой нации, способной обеспечить национальную безопасность и суверенитет государства.

Нормативно-правовое обеспечение системы государственного управления сферы физической культуры и спорта составляют правовые источники, регулирующие организацию и деятельность системы государственного управления сферы физической культуры и спорта. Это, прежде всего, Конституция РФ, федеральные законы, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законы и иные нормативно-правовые акты высших органов государственной власти субъектов РФ и нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ.

Согласно ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находится: установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации.

В совместном ведении Федерации и ее субъектов находятся общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта (ст. 72). Система органов государственной власти субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти (ст. 77).

Отраслевой Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», вступивший в силу 30 марта 2008 года, закрепляет принципы взаимодействия трех основных субъектов, составляющих систему организационного обеспечения физической культуры и спорта в Российской Федерации:

- государство через Министерство спорта, а также через органы исполнительной власти субъектов РФ определяет основы государственной политики в сфере спорта;

- спортивные федерации по видам спорта отвечают за спорт высших достижений и за участие российских спортсменов в национальных и международных соревнованиях;

- Олимпийский комитет России обеспечивает участие национальной сборной команды России в Олимпийских играх, а также курирует вопросы олимпийского образования [1].

На сегодняшний день основным нормативным правовым актом, регламентирующим полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, в том числе в области физической культуры и спорта, является Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2]. Этот закон призван совершенствовать систему управления в области физической культуры и спорта по вертикали (федеральный центр – субъекты Российской Федерации – местный уровень), а также наполнить систему управления качественным содержанием.

Существенные изменения произошли за последние десятилетие в сфере физической культуры и спорта, в частности, перераспределение управленческих полномочий между государственными органами управления. Федеральным законом от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» внесены изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

власти субъектов Российской Федерации» в части уточнения полномочий органов государственной власти субъекта Федерации в области физической культуры и спорта [3].

Федеральным законом от 23 июля 2008 г. №160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» внесены изменения в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». Указанным федеральным законом предусмотрено, что ряд нормативных правовых актов в области физической культуры и спорта будет утверждаться не Правительством РФ, а уполномоченным им федеральным органом исполнительной власти [4].

Федеральным законом от 18 июля 2009 г. № 175-ФЗ «О внесении изменений в статью 21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьями 8 и 23 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» закрепляется за высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ полномочие по участию в проведении государственной политики в области физической культуры и спорта [5].

К подзаконным нормативно-правовым актам, направленным на формирование и совершенствование системы государственного управления сферы физической культуры и спорта следует отнести акты, определяющие структуру и полномочия органов исполнительной власти в сфере физической культуры и спорта:

- Указ Президента РФ «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта» от 28 июля 2012 г. № 1058;

- Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 21 мая 2012 г. № 636;

- Постановление Правительства РФ «О Министерстве спорта Российской Федерации» от 19 июня 2012 г. № 607;

- Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2010 г. № 1218 «О полномочиях Министерства спорта Российской Федерации в связи с подготовкой и проведением в Российской Федерации чемпионата мира по футболу 2018 года»;

- Постановление Правительства РФ от 15 июля 2009 г. № 564 «О полномочиях некоторых федеральных органов исполнительной власти в связи с подготовкой и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи, XXVII Всемирной летней универсиады 2013 года в г. Казани, XXIX Всемирной зимней универсиады 2019 года в г. Красноярске и XVI чемпионата мира по водным видам спорта 2015 года в г. Казани» и другие.

Нормативно-правовые акты высших органов государственной власти субъектов РФ, направленные на организацию и функционирование системы государственного управления сферы физической культуры и спорта:

- Постановление Губернатора Челябинской области «Об утверждении Положения, структуры и штатной численности Министерства по физической культуре, спорту и туризму Челябинской области» от 28 августа 2008 г. № 284;
- Постановление Правительства Удмуртской Республики «О Министерстве по физической культуре, спорту и молодежной политике Удмуртской Республики» от 15 декабря 2014 г. № 521;
- Постановление Правительства Республики Тыва «Об утверждении Положения о Министерстве по делам молодежи и спорта Республики Тыва и его структуры» от 24 января 2011 г. № 38 и другие.

Одним из способов нормативно-правового регулирования сферы физической культуры и спорта, в том числе совершенствования системы управления данной сферы, является принятие федеральных (государственных) программ и концепций. В настоящее время такой подход к формированию законодательного регулирования сферы физической культуры и спорта в Российской Федерации находится в стадии развития и еще не получил окончательно сформировавшегося правового обеспечения [6].

Весьма эффективным инструментом управления событиями и процессами в физкультурно-спортивной сфере являются целевые программы, с помощью которых государственные органы реализуют крупномасштабные цели и проекты в среднесрочном или долгосрочном периоде.

Как правило, целевые программы представляют собой публично-правовой документ, доступный для ознакомления широким кругам общественности, в котором определяются цели программы, сроки ее реализации, источники финансирования, исполнители, способы контроля и ожидаемые результаты на каждом этапе или по завершении программы [7].

Основными преимуществами программно-целевого метода являются: комплексный подход к решению проблемы; распределение полномочий и ответственности; эффективное планирование и мониторинг результатов реализации Программы.

В соответствии со ст. 13 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» на правительство, как на высший орган исполнительной власти, возложены обязанности по формированию и обеспечению реализации федеральных целевых программ [8].

Федеральная целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006-2015 годы», утвержденная постановлением Правительства РФ от 11 января 2006 г. №7, направлена на расширение и модернизацию спортивной инфраструктуры с целью повышения доступности занятий физической культурой и спортом для россиян [9].

Целью Программы является создание условий для укрепления здоровья населения путем развития инфраструктуры спорта, популяризации массового и профессионального спорта (включая спорт высших достижений) и приобщения различных слоев общества к регулярным занятиям физической культурой и спортом.

В Программе уточнены полномочия Российской Федерации в области физической культуры и спорта, расширены вопросы укрепления материально-технической базы физической культуры и спорта в условиях реформирования бюджетного процесса, преимущественно к программно-целевым методам планирования.

Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 7 августа 2009 г. № 1101-р определила основные направления государственной политики в сфере физической культуры и спорта. Цель Стратегии заключается в создании условий, обеспечивающих возможность для всех категорий и групп населения вести здоровый образ жизни и систематически заниматься физической культурой и спортом [10].

К задачам Стратегии отнесены вопросы модернизации системы физического воспитания населения, реализации комплекса мер, направленных на пропаганду здорового образа жизни, физической культуры и спорта, совершенствования материально-технической базы, организационно-управленческого, кадрового, научно-методического и медицинского обеспечения.

Одним из основных направлений Стратегия предусматривает совершенствование системы управления сферы физической культуры и спорта на всех уровнях, для этого предполагается реализация комплекса следующих мер:

- совершенствование взаимодействия федерального органа исполнительной власти в области физической культуры и спорта с другими субъектами физической культуры и спорта;
- внедрение системы показателей оценки эффективности деятельности различных организаций по развитию физической культуры и спорта и использования спортивных объектов;
- совершенствование управления сферы физической культуры и спорта на региональном и муниципальном уровнях;
- разработка программы информатизации сферы физической культуры и спорта и организация работы по ее внедрению;
- разработка рекомендаций по организации работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области физической культуры и спорта.

Стратегия реализуется в два этапа: 2009–2015 годы и 2016–2020 годы.

Реализация Стратегии предусматривает продление до 2020 года действия федеральной целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006 – 2015 годы» и ее подпрограммы «Развитие футбола в Российской Федерации на 2008 – 2015 годы».

Концепция федеральной целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016 – 2020 годы» разработана в целях практической реализации целей и задач Стратегии, государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта» и стратегий социально-экономического развития федеральных округов [11].

Государственная программа РФ «Развитие физической культуры и спорта», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. направлена на создание условий, обеспечивающих возможность гражданам систематически заниматься физической культурой и спортом, повышение конкурентоспособности российского спорта на международной спортивной арене, а также успешное проведение в Российской Федерации крупнейших международных спортивных соревнований [12].

Субъекты РФ при разработке собственных государственных программ по развитию физической культуры и спорта должны предусмотреть в них конкретный перечень мероприятий по реализации задач Программы. Участие субъектов РФ в Программе осуществляется в пределах их полномочий за счет средств бюджетов субъектов РФ, а также за счет средств федерального бюджета, выделяемых в установленном порядке на эти цели.

С учетом того, что показатели Программы основываются на статистических данных, полученных от субъектов РФ, достижение установленных значений этих показателей зависит от эффективности и полноты реализации мероприятий соответствующих государственных программ субъектов РФ.

В структуру Программы включены мероприятия, предусмотренные в рамках федеральной целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006-2015 годы».

Создание условий для ведения гражданами здорового образа жизни, развития массового спорта и повышения конкурентоспособности российского спорта на международной спортивной арене определены как основные цели государственной политики в сфере физической культуры и спорта в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. [13].

Реализация государственной политики в сфере физической культуры и спорта в регионах проводится в соответствии с разработанными ими региональными целевыми программами. Региональные программы разрабатываются в соответствии с положениями федеральных целевых программ.

Институт целевых программ является одним из современных механизмов, позволяющих органам государственной власти эффективно исполнять их полномочия при минимальных финансовых затратах.

Следует отметить, что в настоящее время наибольший объем работ по целевым программам осуществляется не столько федеральными структурами, сколько региональными и муниципальными властями и подведомственными им учреждениями. В то же время до сих пор нет четкого решения о порядке передачи полномочий от федеральных органов исполнительной власти к региональным. Такая передача не должна сводиться лишь к включению региональных и муниципальных структур в механизм осуществления общегосударственных задач. Каждому решению о передаче полномочий должно предшествовать четкое обоснование и расчет возможных последствий такого решения, чтобы бремя федеральных проблем не перекладывалось на региональный и муниципальный уровни.

Поэтому немаловажным аспектом в установлении этапов претворения программы является разделение и четкое распределение полномочий по исполнению целевых программ федерального значения между федеральным, региональным и местным уровнями власти.

Сфера физической культуры и спорта является одной из активно развивающихся в области совершенствования законодательного регулирования. В то же время управление развитием физической культуры и спорта может быть эффективным при условии взаимосвязи деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов власти. В связи с этим отдельным направлением работы по совершенствованию законодательства о физической культуре и спорте является постоянное обновление региональной отраслевой законодательной базы.

Повышению эффективности управления сферы физической культуры и спорта на современном этапе развития законодательства будет способствовать не увеличение количества отраслевых законов, а их систематизация, а также принятие и реализация соответствующих целевых программ – комплекса обязательных для исполнения всеми органами исполнительной власти мероприятий, обеспеченных финансовыми и материально-техническими ресурсами и закрепленных правовыми актами.

Список литературы:

1. Бриллиантова А.М. Правовое обеспечение спорта в современном государстве. URL: <http://federalbook.ru/files/SPORT/soderganie/Tom%202/pravo%20obesp.pdf>
2. Федеральный закон Российской Федерации Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. От 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ.
3. Федеральный закон Российской Федерации. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ.
4. Федеральный закон Российской Федерации. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации: федер. закон от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ.
5. Федеральный закон Российской Федерации. О внесении изменений в статью 21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 8 и 23 Федерального закона О физической культуре и спорте в Российской Федерации: федер. закон от 18 июля 2009 г. № 175-ФЗ: принят Госуд. Думой Федер. Собр. Росс. Федерации 3 июля 2009 г., одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Росс. Федерации 7 июля 2009 г.
6. Бриллиантова А.М. Правовое обеспечение спорта в современном государстве. URL: <http://federalbook.ru/files/SPORT/soderganie/Tom%202/pravo%20obesp.pdf>
7. Галкин В.В. Управление физической культурой и спортом посредством целевых программ. URL: <http://vadim-galkin.ru/sport-2/sport-management/targeted-programs/>
8. О Правительстве Российской Федерации: федер. конст. закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ: принят Госуд. Думой Федер. Собр. Росс. Федерации 11 апреля 1997 г.
9. Об утверждении федеральной целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006-2015 годы»: постан. Правительства Рос. Федерации от 11 янв. 2006 г. № 7.
10. Об утверждении стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года: распор. Правительства Рос. Федерации от 7 авг. 2009 г. № 1101-р.
11. Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016 – 2020 годы»: распор. Правительства Рос. Федерации от 2 янв. 2014 г. № 2-р.

12. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта»: постан. Правительства Рос. Федерации от 15 апреля 2014 г. № 302.

13. Об утверждении концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распор. Правительства Рос. Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р.

© 2014, Галиева Е.Б.

Совершенствование нормативно-правового обеспечения системы государственного управления сферы физической культуры и спорта

© 2014, Galieva E.B.

Improving the regulatory framework of public administration sphere of physical culture and sports