

Проблемы реализации государственной политики в области физической культуры и спорта на региональном уровне и государственно-частное партнерство (на примере Челябинской области)

Сведения об авторах. О. С. Гилязова, доцент, Уральский федеральный университет (Екатеринбург, РФ); Т. А. Лаптова, студент, Уральский федеральный университет (Екатеринбург, РФ).

Аннотация. В условиях недостаточного финансирования реализация государственной политики в области физической культуры и спорта сталкивается на региональном уровне с определенными трудностями. Одним из способов преодоления данных трудностей является использование механизмов государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: спорт; физическая культура; государственная политика в области физической культуры и спорта; государственно-частное партнерство.

Цели российской государственной политики в сфере физической культуры и спорта определяются в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р и предусматривающей создание условий для ведения гражданами здорового образа жизни, развития массового спорта и повышения конкурентоспособности российского спорта на международной спортивной арене [3]. Тем самым, заодно определяется взаимосвязь двух уровней: массового спорта и спорта высоких достижений.

В рамках реализации данной Концепции, а также и в соответствии с поручением Президента РФ по итогам совместного заседания президиума Государственного совета РФ и Совета при Президенте РФ по развитию физической культуры и спорта, спорта высших достижений, подготовке и проведению XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи, состоявшегося 14 октября 2008 г., была разработана «Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года» (далее – Стратегия) [2]. Целью Стратегии заявлены: создание условий, которые обеспечивают возможность для граждан страны вести здоровый образ жизни, систематически заниматься физической культурой и спортом, получать доступ к развитой спортивной инфраструктуре, а также повышать конкурентоспособность российского спорта. В рамках данной Стратегии выделяют два этапа ее реализации: первый, с 2009 по 2015 г. и второй – с 2016 по 2020 г.

На втором, нынешнем, этапе в качестве основных стратегических целевых ориентиров развития физической культуры и спорта в РФ в Стратегии определены:

1. В качестве главного целевого показателя – увеличение доли граждан Российской Федерации, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности населения (до 40 % в 2020 году).
2. Увеличение доли обучающихся и студентов, занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности данной категории населения (до 80 %).
3. Увеличение доли граждан, занимающихся в специализированных спортивных учреждениях, в общей численности данной возрастной категории (до 50 %).
4. Увеличение доли лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности данной категории населения (до 20 %).
5. Достижение объема недельной двигательной активности населения.
6. Увеличение количества штатных работников физической культуры и спорта (до 360 тыс. человек).
7. Повышение уровня обеспеченности населения спортивными сооружениями исходя из единовременной пропускной способности [2].

Если основные положения государственной политики в области физической культуры и спорта принципиально определяются на уровне Российской Федерации, то на уровне ее отдельных субъектов, данная политика конкретизируется с учетом региональной специфики и возможностей (в т. ч. финансовых, кадровых и т. п.). Рассмотрим особенности и проблемы ее реализации на примере Челябинской области (ЧО), где в рамках реализации вышеназванной Стратегии была определена необходимость принятия собственной программы развития физической культуры и

спорта [3]. В результате ее реализации ожидают достижения представленных в таблице 1 показателей (некоторые из них были пересмотрены или дополнены по сравнению с предыдущими вариантами программы):

Таблица 1

Целевые показатели государственной программы «Развитие физической культуры и спорта в Челябинской области» на 2015–2019 годы

Целевой показатель	Значения целевых показателей, %			Влияние внешних факторов и условий на достижение целевых индикаторов и показателей
	2014 г.	2017 г.	2019 г.	
Доля граждан Челябинской области, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности населения ЧО в возрасте 3–79 лет	27,5	34	38	низкая мотивация населения к занятиям физической культурой и спортом; низкий уровень заработной платы физкультурных работников
Уровень обеспеченности населения ЧО спортивными сооружениями исходя из единовременной пропускной способности объектов спорта	26,9	30	40,5	недостаточность финансирования мероприятий по обеспечению населения ЧО спортивными сооружениями и совершенствованию МТБ
Доля детей и подростков, занимающихся в спортивных организациях, в общей численности детей 6–15 лет		41	47	несоответствие спортивной МТБ современным требованиям организации учебно-тренировочного процесса
Доля южноуральских спортсменов, завоевавших призовые места на официальных всероссийских и международных соревнованиях, в общем количестве участвующих южноуральских спортсменов	48,4	49,6	49,62	санкции МОК и международных федераций по видам спорта по допуску российских спортсменов к участию в международных соревнованиях
Доля лиц с ограниченными возможностями здоровья, занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности данной категории населения в ЧО			12,7	недостаточная доступность объектов спорта для маломобильных групп населения
Доля муниципальных образований ЧО, участвующих в реализации государственной программы			100	низкая обеспеченность штатными специалистами в органах управления физической культурой и спортом МО

Как видно из представленной таблицы, наиболее скромным заявляется рост показателей в спорте высоких достижений. Впрочем, многие, указанные в таблице целевые показатели Программы, были достигнуты, но некоторые (например, доля инвалидов и доля профессиональных спортсменов) пересматривались в пользу их снижения – сама жизнь заставляет корректировать изначально завышенные ожидания. Но, тем не менее, можно надеяться, что при дальнейшей успешной реализации мероприятий данной Программы, будет достигнут ведущий показатель, определенный Стратегией, т. е. доля населения Южно-Уральского региона, занимающегося физической культурой и спортом к 2020 году будет составлять не менее 40 %. Однако, несмотря на достижение отдельных достаточно высоких показателей эффективности реализации государственной политики в области физической культуры и спорта в ЧО (2014 год был специально указан, чтобы отталкиваться от него), министерство физической культуры и спорта ЧО в ходе своей деятельности все же сталкивается с проблемами, которые не ограничиваются внешними факторами.

Так, одной из ведущих причин всех этих проблем является слабость экономической базы, недостаточность финансирования и низкий уровень собственных доходов бюджета. Тем более, что города Челябинской области, в отличие от, например, того же Екатеринбурга, не входят в число городов, принимающих у себя Чемпионат мира по футболу-2018, что затрудняет претендовать на хоть сколько-нибудь значимую помощь из федерального бюджета. Вопрос недостаточности финансирования является одним из самых сложных. По данным таблицы 2 наглядно видно постепенное сокращение объема средств областного бюджета (данные про средства федерального бюджета отсутствуют) на 2018–2019 гг. на реализацию государственной программы развития физической культуры и спорта в ЧО.

Таблица 2

Объем средств федерального и областного бюджетов на реализацию государственной программы развития физической культуры и спорта в Челябинской области [4]

Год	Средства федерального бюджета	Средства областного бюджета
2015		2 335 671,22 тыс. рублей
2016	19 701,0 тыс. рублей	2 394 917,22 тыс. рублей
2017	32 640,7 тыс. рублей	2 541 093,83 тыс. рублей
2018		1 953 852,3 тыс. рублей
2019		1 811 691,7 тыс. рублей
Итого	52 341,7 тыс. рублей	11 037 226,27 тыс. рублей
Итого	11 089 567,97 тыс. рублей	

Ограниченность ресурсов, многообразие и сложность функций, реализуемых управлением, требуют поиска оптимальных моделей мобилизации и распределения имеющихся средств. Одним из методов решения данной проблемы является, по нашему мнению, институт публично-частного партнерства.

Появление и становление публично-частного партнерства связано с деятельностью правительства Великобритании, которое в 1990-е гг. предложило новую концепцию управления государственной собственностью посредством привлечения частного финансирования. Разработанная концепция потом была использована во многих странах с теми или иными вариациями [6, с. 2–3]. Исследователи отмечают, что «одной из областей общественных отношений, где динамично развиваются проекты государственно-частного партнерства, является спорт» [7, с. 5]. Олимпийские игры 2012 г. в Лондоне признаются одним «из ярких примеров государственно-частного партнерства в спортивной сфере» [8, с. 70]. Обращается внимание на то, что «за рубежом пользуется популярностью следующий инструмент государственно-частного партнерства: при строительстве нового спортивного сооружения, например стадиона для спортивных соревнований, его финансирование объединяют с вложениями в постройку близлежащего объекта. В частности, это может быть торгово-развлекательный комплекс, и тем самым проводимые матчи или соревнования будут привлекать болельщиков в торговый центр. Государственно-частное партнерство здесь состоит в том, что в итоге спортивный объект зачастую принадлежит государству, а соседний объект – бизнесу» [8, с. 72–73].

Как свидетельствует мировой опыт, модель государственно-частного партнерства (ГЧП) может использоваться для развития объектов спортивной инфраструктуры, предоставления публичных услуг в области спорта, проведения крупных спортивных соревнований. Возможно также ГЧП при обеспечении безопасности во время проведения спортивных мероприятий.

В России расширение частного финансирования физической культуры и спорта, в том числе посредством использования такого инструмента, как ГЧП, признается одним из важных условий решения публичных задач в данной области. На наш взгляд, дальнейшее развитие ГЧП в области физической культуры и спорта в ЧО позволит справиться с решением ряда проблем. Как вариант расширения данной модели публично-частного взаимодействия можно рассмотреть вопрос о возможности заключения соглашений о развитии сети физкультурно-спортивных организаций. Это позволит не только развивать сеть объектов спорта, но и поможет акцентировать внимание на публичных услугах в области физической культуры и спорта. Например, в качестве одного из направлений использования инструментария ГЧП может стать деятельность по развитию сети спортивных клубов на местах. Согласно ст. 19 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» спортивные клубы являются юридическими лицами, осуществляющими тренировочную, соревновательную, физкультурную и воспитательную деятельность [1]. Закрепляя основы взаимодействия спортивных клубов и публично-властных образований, законодатель выбрал модель государственной поддержки данных физкультурно-спортивных организаций. В частности, спортивным клубам могут оказывать содействие не только органы местного самоуправления, но и федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ.

Также стоит обратить внимание на возможность заключения концессионных соглашений с инвесторами. Так, например, в Нижегородской области была решена проблема развития региональной инфраструктуры. Администрация области заключила концессионное соглашение на создание и эксплуатацию физкультурно-оздоровительных комплексов в трех районах области [5]. По результатам конкурса были заключены концессионные соглашения между Правительством Нижегородской области и ЗАО «Волга-спорт».

Объем инвестиций затраченный на реализацию проектов составил 1,4 млрд рублей. Для организации финансирования проекта в апреле 2011 г. были размещены документарные неконверти-

руемые процентные облигации со сроком погашения 11 лет, основными приобретателями которых выступили негосударственные пенсионные фонды из числа крупнейших участников рынка пенсионных накоплений. Для гарантий возврата инвестиций Нижегородская область взяла на себя обязательство по обеспечению финансового потока.

Для строительства ФОКов был выбран типовой проект комплекса, включающий в себя футбольное поле с искусственным покрытием, универсальный спортивный зал, крытую ледовую арену, предназначенную для хоккея и фигурного катания, две чаши бассейна, тренажерные залы, кинозал, кафе и боулинг. Благодаря этому каждый ФОК позволяет одновременно развивать различные виды спорта, а также становится центром досуга для населения, местом активного семейного отдыха.

Реализация подобного рода на основе государственно-частного партнерства имеет большую социальную значимость, повышает экономическую эффективность муниципальных образований и региона в целом.

Литература

1. О физической культуре и спорте в Российской Федерации : федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ (послед. ред.) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_73038/ (дата обращения: 27.01.2018).
2. Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в РФ на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 07 августа 2009 г № 1101-р [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90500/ (дата обращения: 27.01.2018).
3. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 10.02.2017) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/ (дата обращения: 27.01.2018).
4. О государственной программе Челябинской области «Развитие физической культуры и спорта в Челябинской области» на 2015–2019 годы (с изм. на: 07.09.2017) : постановление правительства Челябинской области от 19 ноября 2014 года № 595-П [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/424079085> (дата обращения: 27.01.2017)
5. «ГЧП – за здоровый образ жизни». 2014 [Электронный ресурс] // Экспертный журнал «Концессии и инфраструктурные инвестиции». – Режим доступа: <http://www.investinfra.ru/koncessii/43-gchp-za-zdorovuy-obraz-zhizni.html> (дата обращения 25.05.2017.)
6. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / под общ. ред. В. Ф. Попондопуло, Н. А. Шевелевой. – М. : Инфотропик Медиа, 2015. – 528 с.
7. Сазонов В. Е. Особенности реализации проектов государственно-частного партнерства в области спорта // Спорт: экономика, право, управление. – М. : Кафедра административного и финансового права Российского университета дружбы народов, 2012. – 492 с.
8. Цепелева А. Д. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства в сфере услуг физической культуры и спорта : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05. СПб., 2015. – 165 с.

O. S. Gilyazova,
Associate Professor, Ural Federal University
(Ekaterinburg, Russia)

T. A. Laptova,
student, Ural Federal University
(Ekaterinburg, Russia)

THE PROBLEMS OF REALIZATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS AT THE REGIONAL LEVEL AND PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP (ON THE EXAMPLE OF CHELYABINSK REGION)

In the conditions of insufficient financing the implementation of the state policy in the field of physical culture and sport is faced with certain difficulties at the regional level. One way of overcoming these difficulties is the use of mechanisms of public-private partnership.

Key word: Sport; physical culture; the state policy in the field of physical culture and sports; public-private partnership.