

УДК 342.9:796 (470)

Ю. Д. ЯКУБОВ,

кандидат политических наук, ректор

*Поволжская государственная академия физической культуры, спорта и туризма,
г. Казань, Россия*

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ ОФОРМЛЕНИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ ФИЗКУЛЬТУРНО-СПОРТИВНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Цель: определение и обоснование форм региональной политики в области физической культуры и спорта.

Методы: системный, структурно-функциональный и институционального анализа.

Результаты: на основе оценки мнений разных ученых в изучаемой сфере деятельности доказано, что субъекты Российской Федерации уточняют цели, задачи и способы осуществления физкультурно-спортивной политики, исходя из общефедеральных программных документов, на реализацию которых направлены мероприятия, проводимые на региональном уровне.

Научная новизна: выявлена зависимость содержания физкультурно-спортивных стратегий от формы и механизма их принятия. Установлено влияние политических элит на порядок разработки и реализации концепций развития физической культуры и спорта в регионах.

Практическая значимость: в возможности оптимизировать порядок принятия новых стратегий в области физической культуры и спорта на региональном уровне с учетом рекомендаций и типичных ошибок, допускаемых в данном вопросе.

Ключевые слова: спортивное право; физкультурно-спортивная политика; региональные стратегии; региональная политика.

Введение

Разделение федеральных и региональных функций – закономерное следствие политики децентрализации, активно осуществляемой в последние десятилетия федеральным центром по многим вопросам, в том числе в части регулирования национальных физкультурно-спортивных отношений [1]. Анализируя существующие стратегии развития физической культуры и спорта в регионах, можно прийти к выводу, что отражение концептуальных основ федеральной физкультурно-спортивной политики в официальных документах региональных властей весьма неполное. Невзирая на обязанность субъектов федерации разрабатывать собственные концепции развития физкультурно-спортивного сектора¹, некоторые регионы в настоящее время самостоятельных программ осуществления политики в физкультурно-спортивной отрасли не имеют. Объясняется это

пассивной позицией региональных властей, что регулярно отмечается на официальном уровне в качестве негативных тенденций осуществления государственной физкультурно-спортивной политики [2] и признается научным сообществом [3]. Тем не менее отсутствие программного документа, по нашему мнению, не означает, что в регионе не проводится физкультурно-спортивная политика.

Учитывая то обстоятельство, что большинство вопросов, решаемых на региональном уровне, одинаковы для всех субъектов федерации, их констатация в специальной стратегии представляется лишь формальностью. Даже в тех регионах, где имеется пакет документов с собственными вариантами решения физкультурно-спортивных проблем, наблюдается ситуация, при которой региональные власти фактически не обеспечивают их реализацию [4]. К тому же в подобных стратегиях могут содержаться дефекты и неточности, которые в своей совокупности выступают барьерами в достижении поставленных целей и задач региональной физкультурно-спортивной политики.

Также причиной отсутствия самостоятельной стратегии развития физической культуры и спорта в регионе является практика ряда субъектов

¹ О Федеральной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 гг.»: постановление Правительства РФ № 7 от 11.01.2006 (ред. от 20.12.2011).

федерации включать вопросы физкультурно-спортивной политики в единую комплексную программу социально-экономического развития региона. При этом в качестве подпрограммных документов могут быть отдельные плановые положения по модернизации физической культуры и спорта, однако их срок существенно ограничен. Так, в Республике Башкортостан в период с 2006 по 2010 гг. действовала комплексная программа развития физической культуры, спорта и самодетельного туризма², однако по истечении указанного срока новая программа принята не была, а прежняя формально не отменена. Вместе с тем действует несколько региональных законов, которые выступают ориентирами развития физической культуры и спорта на территориальном уровне. В частности, это законы Республики Башкортостан «О физической культуре и спорте», «О детско-юношеском спорте в Республике Башкортостан». Аналогичная ситуация наблюдается в Республике Марий Эл, где функции стратегии развития физкультурно-спортивной сферы с 2009 г. прописаны в региональном законе³.

Результаты исследования

Стратегии развития физической культуры и спорта на региональном уровне могут содержать:

- 1) в законе, направленном на регулирование общественных отношений в физкультурно-спортивной сфере с учетом региональных особенностей;
- 2) в самостоятельном программном документе, содержащем цели, задачи и механизмы реализации физкультурно-спортивной политики в субъекте федерации;
- 3) в совокупности документов разной юридической силы, содержащих как общие, так и специальные меры физкультурно-спортивной политики региона.

² О комплексной программе развития физической культуры, спорта и самодетельного туризма в Республике Башкортостан на 2006–2010 гг.: постановление Правительства Республики Башкортостан № 119 от 4 мая 2006 г. // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2006. № 12(234). Ст. 791.

³ О физической культуре и спорте в Республике Марий Эл: Закон Республики Марий Эл № 81-З от 30.12.2008 (ред. от 19.04.2013) // Марийская правда. 2008. № 241.

Использование законодательной формы распространено среди регионов. В республиках, помимо единого закона в области физической культуры и спорта, принимается комплекс подзаконных актов, призванных регламентировать отдельные вопросы отрасли. Следует отметить, что подобная тактика разработки региональной политики не соответствует предназначению законов, содержащих преимущественно нормы, которые направлены на регулирование отношений между непосредственными участниками спортивной системы. Напротив, стратегия развития физической культуры и спорта как таковых правил не содержит. Ее предназначение заключается в том, чтобы сформулировать процедурные действия региональных субъектов физкультурно-спортивного сектора, направленные на решение текущих и долгосрочных проблем, включая проблему несоблюдения указанных законов на практике [5]. Не случайно в связи с этим в ряде регионов, помимо принятых законов, посвященных общим вопросам организации управления физкультурно-спортивной сферой, также действуют программные документы, направленные на осуществление вполне определенных задач, в том числе реализацию законодательных положений.

Так, в Республике Татарстан подобный закон был принят в 2008 г. и содержит лишь основы для управления физкультурно-спортивным сектором⁴. В частности, в нем сформулированы принципы региональной физкультурно-спортивной политики, определены субъекты отношений, их права и обязанности, а также организационные вопросы регулируемой сферы. В 2010 г. в Татарстане была принята Долгосрочная целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в Республике Татарстан на 2011–2015 гг.»⁵, которая определила

⁴ О физической культуре и спорте: Закон Республики Татарстан № 99-ЗРТ от 08.10.2008 (ред. от 25.12.2012) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2008. № 10 (I часть). Ст. 1235.

⁵ Развитие физической культуры и спорта в Республике Татарстан на 2011–2015 гг. Долгосрочная целевая программа: утверждена постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 30.12.2010 № 1134 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2011. № 11. Ст. 0355.

круг проблем физкультурно-спортивной сферы, цели, задачи, сроки, источники и объемы финансирования, ожидаемые результаты, а также перечень мероприятий, необходимых для достижения запланированных показателей. С точки зрения правовой науки, указанный программный документ является подзаконным актом и призван обеспечить реализацию законодательных положений [6]. Однако в политическом аспекте именно он, а не закон, является отправной точкой в осуществлении региональной физкультурно-спортивной политики, поскольку содержит все основные ее элементы и позволяет получить представление о региональных интересах в данной сфере. При этом подобная комбинированная форма выражения стратегии развития физической культуры и спорта наблюдается сегодня во многих субъектах Российской Федерации.

Другая форма выражения стратегии развития физической культуры и спорта в регионах заключается в формулировании аспектов физкультурно-спортивной политики внутри социально-экономического плана субъекта федерации [7; 8]. Однако в настоящее время данный способ не используется или используется лишь в тех случаях, когда стратегический документ по развитию физкультурно-спортивной отрасли устаревает, а новый по определенным причинам не принимается. К тому же в социально-экономических стратегиях регионов содержатся, как правило, декларативные положения в части физической культуры и спорта, что не позволяет их рассматривать как подробный план осуществления физкультурно-спортивной политики [9].

В частности, в Республике Адыгея функции стратегии развития физической культуры и спорта выполняет региональная целевая программа «Молодежь Адыгеи», утвержденная распоряжением Кабинета Министров Республики № 308-р от 12.12.2005. При этом в Адыгее действует целевая программа «Развитие игровых видов спорта на 2013–2015 гг.», утвержденная постановлением Кабинета Министров республики. Как видно, основной акцент региональной физкультурно-спортивной политики Адыгеи смещен на молодежную политику. Схожая ситуация наблюдается и в Республике Саха (Якутия), где региональная целевая программа развития физической культуры и спорта соединена с реализацией молодежной

политики⁶. В сущности, молодежная и физкультурно-спортивная политика совмещены, имеют общие цели, задачи, финансовую базу и механизм реализации [10].

Объясняется это тем, что изначально сфера физической культуры и спорта и вопросы молодежной политики находились в одних рамках и реализовывались одним министерством. Поэтому средства и приемы осуществления социально-экономической политики в субъектах федерации активно применялись к физической культуре и спорту, вследствие чего целый комплекс проблем этой отрасли не решен на данных территориях до сих пор [11]. Однако использование инструментария молодежной политики не соответствует заявленному на федеральном уровне курсу на модернизацию физкультурно-спортивной отрасли страны.

Поэтому на современном этапе развития региональной политики в области физической культуры и спорта существует и смешанная форма стратегии. В случаях, когда в субъекте федерации отсутствует единый программный документ, имеется ряд актов, содержащих фрагментарное отражение вопросов региональной физкультурно-спортивной политики. Например, в Республике Дагестан по вопросам реализации государственной политики в области физической культуры и спорта действуют два закона, один из которых утвердил региональную республиканскую целевую программу «Подготовка дагестанских спортсменов к XXX летним Олимпийским и XIV летним Паралимпийским играм 2012 г. в г. Лондоне (Великобритания), XXI летним Сурдлимпийским играм 2009 г. (Тайвань) и XXII летним Сурдлимпийским играм 2013 г.»⁷. В Мурманской области действует Долгосрочная целевая программа «Развитие спортивной инфраструктуры на 2012–2015 гг.»⁸. Поэтому невозможно оценить

⁶ О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Реализация молодежной политики, развитие физической культуры и спорта в Республике Саха (Якутия) на 2012–2016 гг.»: указ Президента Республики Саха № 983 от 12.10.2011 // Якутские ведомости. 2012. № 15.

⁷ Собрание законодательства Республики Дагестан. 2009. № 11. Ст. 509.

⁸ О долгосрочной целевой программе «Развитие спортивной инфраструктуры в Мурманской области на 2012–2015 гг.»: постановление Правительства Мурманской области № 492-ПП от 30.09.2011 (ред. от 26.04.2013) // Мурманский Вестник. № 197-198. 2011. С. 21–22.

концептуальные основы физкультурно-спортивной политики указанных регионов исключительно по целевым программам. Однако ввиду отсутствия целостного плана развития физической культуры и спорта в регионе эти акты частично заменяют собой единый программный документ. Как и в случае с Республикой Адыгея, претендовать на роль стратегического плана подобные подзаконные акты не могут, поскольку ориентированы на отдельных субъектов спортивной системы, направлены на развитие лишь отдельных видов спорта и касаются материально-технических объектов.

Выводы

В научной литературе высказывается мнение, что при отсутствии собственной стратегии развития физической культуры и спорта регионы обязаны придерживаться тех положений, которые содержатся в программных документах общенационального уровня [12; 13]. В связи с этим возникает вопрос о различиях и сходствах федеральной и региональной физкультурно-спортивной политики. Ответ здесь, на мой взгляд, очевиден: на федеральном уровне сформулированы лишь основные цели, задачи, принципы и методика осуществления государственной политики в области физической культуры и спорта, т. е. указана общая модель политики. Однако в каждом субъекте федерации имеются особенности, которые подлежат учету при разработке и реализации физкультурно-спортивной политики. Каждый субъект федерации вправе в определенных рамках сделать отступления от тех программно-декларативных положений, которые рекомендует им Российская Федерация.

Список литературы

1. Барабанова В. Б., Золотухин В. Е. Политика спорта – использование его в качестве новой платформы для

изменения общества // Международный журнал экспериментального образования. 2012. № 1. С. 91–92.

2. URL: <http://newsland.com/news/detail/id/1150050/> (дата обращения: 24.06.2013).

3. Blakemore K. Are Professionals Good for you? Health Policy and Health Professionals // Social Policy: An Introduction. Philadelphia: Open University Press, 1998.

4. Зазнаев О. И., Гарипов Р. Ф. Конституционно-правовые проблемы идентификации отдельных органов и должностных лиц с ветвями государственной власти Республики Татарстан // Вестник экономики, права и социологии. 2012. № 4. С. 156–159.

5. Васильев А. В. Стратегия формирования системы социально-экономической поддержки спорта на региональном уровне // Вестник Российской академии естественных наук (Санкт-Петербург). 2012. № 16. С. 76–79.

6. Важенина Т. Целевые программы как инструмент государственного регулирования регионального развития // Предпринимательство. 2013. № 1. С. 116–123.

7. Рыбалкина О. А. Некоторые аспекты формирования социально-экономической политики региона // Сегодня и завтра Российской экономики. 2010. № 37. С. 163–165.

8. Старостенко К. В. Управление физической культурой и спортом в субъектах Российской Федерации: проблемы и задачи // Управленческий учет. 2012. Т. 12. № 12. С. 20–25.

9. Смирнов В. М. Государственная региональная политика в современных условиях и социально-экономическая динамика развития регионов // Бизнес в законе. 2011. № 6. С. 276–279.

10. Букреев В. П., Филиппов М. Ю. О реализации государственной молодежной политики в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного Федерального Округа // Юристы-Правоведы. 2009. № 4. С. 98–105.

11. Шаповалов С. Н. Реализация государственной молодежной политики на рубеже XX–XXI вв.: основные тенденции // Общество: социология, психология, педагогика. 2011. № 1–2. С. 76–81.

12. Гарипов Р. Ф., Зазнаев О. И. Политическая ответственность главы региона в современной России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2013. Т. 13. № 2. С. 50–53.

13. Woodhouse Ch. The lawyer in Sport: Some Reflections // Sport and the Law Journal. 1996. № 3.

В редакцию материал поступил 12.02.14

© Якубов Ю. Д., 2014

Информация об авторе

Якубов Юсуп Диганшеевич, кандидат политических наук, ректор Поволжская государственная академия физической культуры, спорта и туризма

Адрес: 420138, г. Казань, ул. Деревня Универсиады, 35, тел.: (843) 294-90-02

E-mail: yus-yakubov@mail.ru

Как цитировать статью: Якубов Ю. Д. К вопросу о правовом оформлении региональных стратегий развития физкультурно-спортивной политики Российской Федерации // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 1 (29). С. 226–230.

YU. D. YAKUBOV,

PhD (Political Science), Rector

Volga State Academy for Physical Culture, Sports and Tourism, Kazan, Russia

**ON THE ISSUE OF LEGAL FORMATION OF REGIONAL STRATEGIES OF PHYSICAL CULTURE
AND SPORTS POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Objective: to define and substantiate the forms of regional policy in the field of physical culture and sports.

Methods: systematic, structural-functional and institutional analysis.

Results: Basing on the evaluation of the views of different scientists in the study area, it is proved that the Russian Federation subjects clarify the goals, objectives and methods of the physical culture and sports policy, based on the general federal policy documents, which are aimed at the implementation of activities at the regional level.

Scientific novelty: the dependence of physical culture and sports strategies content on the shape and the mechanism of their adoption is revealed. The influence of political elites on the order of development and implementation of concepts for the development of physical culture and sports in the region is proved.

Practical value: the ability to optimize the new strategies' adoption procedure in the field of physical culture and sports at the regional level with the account of recommendations and typical mistakes made in this sphere.

Key words: sports law; physical culture and sports policy; regional strategies; regional policy.

References

1. Barabanova, V. B., Zolotukhin, V. E. Sports policy – using it as a new platform for changing the society. *Mezhdunarodnyi zhurnal eksperimental'nogo obrazovaniya*, 2012, no. 1, pp. 91–92 (in Russ.).
2. <http://newsland.com/news/detail/id/1150050/> (accessed: 24.06.2013)
3. Blakemore, K. Are Professionals Good for you? Health Policy and Health Professionals. *Social Policy: An Introduction*. Philadelphia: Open University Press, 1998.
4. Zaznaev, O. I., Garipov, R. F. Constitutional-legal problems of coordination of certain bodies and officials with the branches of state power of Tatarstan Republic. *Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii*, 2012, no. 4, pp. 156–159 (in Russ.).
5. Vasil'ev, A. V. Strategy of forming the system of social-economic support of sport at regional level. *Vestnik Rossiiskoi akademii estestvennykh nauk (Sankt-Peterburg)*, 2012, no. 16, pp. 76–79 (in Russ.).
6. Vazhenina, T. Target program as a tool of state regulation of regional development. *Predprinimatel'stvo*, 2013, no. 1, pp. 116–123 (in Russ.).
7. Rybalkina, O. A. Some aspects of forming the social-economic policy of a region. *Segodnya i zavtra Rossiiskoi ekonomiki*, 2010, no. 37, pp. 163–165 (in Russ.).
8. Starostenko, K. V. Managing physical culture and sports in the Russian Federation subjects: issues and tasks. *Upravlencheskii uchet*, 2012, vol. 12, no. 12, pp. 20–25 (in Russ.).
9. Smirnov, V. M. State regional policy under modern conditions and social-economic dynamics of regions' development. *Biznes v zakone*, 2011, no. 6, pp. 276–279 (in Russ.).
10. Bukreev, V. P., Filippov, M. Yu. On implementation of state youth policy in the Russian Federation subjects within the Southern Federal district. *Yurist-Pravoved*, 2009, no. 4, pp. 98–105 (in Russ.).
11. Shapovalov, S. N. Implementation of state youth policy at the verge of 20th and 21st cc: main trends. *Obshchestvo: sotsiologiya, psikhologiya, pedagogika*, 2011, no. 1–2, pp. 76–81 (in Russ.).
12. Garipov, R. F., Zaznaev, O. I. Political liability of the region's head in modern Russia. *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Sotsiologiya. Politologiya*, 2013, vol. 13, no. 2, pp. 50–53 (in Russ.).
13. Woodhouse, Ch. The lawyer in Sport: Some Reflections. *Sport and the Law Journal*, 1996, no. 3.

Received 12.02.14

Information about the author

Yakubov Yusup Digansheyevich, PhD (Political Science), Rector of Volga State Academy for Physical Culture, Sports and Tourism
Address: 35 Universiade Village, 420138, Kazan, tel.: (843) 294-90-02
E-mail: yus-yakubov@mail.ru

How to cite the article: Yakubov Yu. D. On the issue of legal formation of regional strategies of physical culture and sports policy in the Russian Federation. *Aktualnye problemy ekonomiki i prava*, 2014, no. 1(29), pp. 226–230.

© Yakubov Yu. D., 2014