

УДК 94(571.17) "1991/2007":351.855.3

**ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ
ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРОЙ И СПОРТОМ В 1991 – 2007 гг. (региональный аспект)**
Я. Ю. Ратушная, Ю. И. Михайлов

AUTHORITIES OF PHYSICAL TRAINING AND SPORT IN 1991 – 2007 (regional aspect)
Ya. Yu. Ratushnaya, Yu. I. Mikhaylov

В статье представлено исследование процесса реорганизации структуры управления в сфере физической культуры и спорта Кемеровской области. Процесс реорганизации проанализирован в контексте структурных изменений федеральных и региональных органов Западной Сибири. Выделены особенности изменений органа управления Кузбасса в новых экономических условиях.

Ключевые слова: государственная политика, физическая культура, спорт, Западная Сибирь, Кузбасс, регион, структура управления.

In the article the analysis of process of reorganization of management structure in the sphere of physical training and sport in Kemerovo region is provided. Reorganization process is analysed in the context of structural changes of federal and regional bodies in Western Siberia. Features of changes of Kuzbass authorities in new economic conditions are pointed out.

Keywords: state policy, physical training, sport, Western Siberia, Kuzbass, region, management structure.

Развитие физической культуры и спорта сегодня является одним из приоритетных направлений государственной политики. Очевидно, что уровень развития физической культуры в регионах – одна из основ национального могущества России и здоровья нации. Следует отметить, что для регионов со сложными природно-климатическими условиями, тяжелыми условиями труда физическая культура и спорт являются средством сокращения приобщения к здоровому образу жизни и, как показывает статистика, снижают уровень заболеваемости и травм, кроме того, являются важным фактором в профилактике наркомании, алкоголизма и табакокурения, воспитывают патриотизм и социальную ответственность. Поэтому политика по развитию физической культуры и спорта в Западной Сибири, где высокий уровень урбанизации (от 69 % в Омской области до 75 – 78 % в Новосибирской и Тюменской областях), а основу экономики составляет тяжелая промышленность с вредными и опасными условиями труда, на сегодняшний день является одним из важнейших направлений. Это особо значимо для Кузбасса, население которого занимается угледобычей и химическим производством.

Для осуществления политики по развитию физической культуры и спорта большое значение имеет структура управления сферой, которая задает направление как государственной, так и региональной политике. Для построения эффективной структуры необходимо учитывать позитивный и негативный опыт предыдущего периода.

В Советском Союзе Государственное межотраслевое Управление физической культуры и спорта в стране осуществлялось Государственным комитетом СССР по физической культуре и спорту. Будучи союзно-республиканским органом государственного управления, он нес ответственность за организацию и совершенствование физического воспитания населения, подготовку спортсменов и обеспечивал проведение единой государственной политики в порученной

ему сфере управления. Госкомспорт СССР осуществлял руководство физической культурой и спортом, как правило, через Госкомспорты союзных республик и управлял объединениями, предприятиями, организациями, учебными заведениями и другими учреждениями союзного подчинения [8]. Госкомспорт СССР был напрямую подконтролен и отчитывался перед Съездом народных депутатов СССР, Верховным Советом СССР и его Президиумом.

Каждый нижестоящий орган управления физической культурой подчинялся соответствующему вышестоящему органу. Госкомспорт СССР находился в подчинении Совета Министров СССР, а его нижестоящие органы находились в двойном подчинении, а именно: госкомспорты союзных и автономных республик, спорткомитеты на местах по вертикали подчинялись вышестоящему одноименному органу государственного управления, а по горизонтали – органам управления общей компетенции (правительством, исполкомам), Советам народных депутатов.

Занимая высшую ступень в структуре управления, Государственный комитет по физической культуре и спорту определял деятельность всей организационной структуры – от соответствующих комитетов и управлений до учебных заведений, спортивных школ, коллективов физической культуры, обычных физкультурных секций [9].

В начале 1990-х годов начался новый этап государственной политики в сфере физической культуры. Пятый съезд народных депутатов СССР 5 сентября 1991 г. признал за союзными республиками статус суверенных государств как субъектов международного права. Каждая из союзных республик, таким образом, получала право стать членом Организации Объединённых Наций и вместе с тем приобретала соответствующий юридический статус для вступления в спортивные международные объединения.

В декабре 1991 г. руководители России, Украины и Белоруссии в Беловежской Пуще объявили о рос-

пуске Советского Союза. При этом было провозглашено образование Содружества Независимых Государств (СНГ), после чего началась ликвидация всесоюзных структур государственного управления страной, в том числе и физкультурным движением.

Таким образом, для решения вопросов российского спорта необходимо было сформировать новую структуру государственного управления с федеральным органом исполнительной власти.

Развитие государственной политики в сфере физической культуры и спорта на новом этапе истории осложнялось тем, что после распада СССР разрушились государственные и общественные союзные структуры управления физической культурой и спортом. С началом перестроечного периода, из-за снижения финансирования средств из федерального бюджета, фактически была свернута физкультурно-оздоровительная и спортивно-массовая работа групп здоровья в трудовых и производственных коллективах, в упадок пришел детский спорт и спорт высших достижений. Практически на всех предприятиях перестали проводиться оздоровительные мероприятия в режиме трудового дня, проведение досуга в активном стиле по месту жительства в свободное время стало редкостью.

Построение новой политики в области физической культуры и спорта происходило на фоне экономического кризиса в России, который повлек за собой негативные последствия, связанные с ухудшением благосостояния многих россиян. Совокупность таких факторов, как падение доходов, повышение цен, ухудшение медицинского обслуживания и массовой физкультурно-оздоровительной работы отрицательно сказались на здоровье российских граждан. В начале 90-х годов ускорились процессы депопуляции: резко увеличился уровень смертности населения, снизилась рождаемость, сократилась средняя продолжительность жизни россиян и выросла численность лиц пенсионного возраста [7]. Необходимо было срочно решить ряд проблем, от которых зависело дальнейшее развитие отечественного спорта. В первую очередь, предстояло сформировать новые государственные органы управления физической культурой и спортом в стране, которые бы реализовывали государственную политику развития физической культуры и спорта в условиях рыночных отношений.

О сложности этого организационного периода (1991 – 2007 гг.) красноречиво свидетельствует то, что федеральный орган управления менялся 14 раз [10]. Следует отметить, что "Основы законодательства РФ о физической культуре и спорте", принятые в 1993 году, не устанавливали конкретного названия государственного органа управления физкультурой и спортом. Анализ основных документов, касающихся создания или реорганизации государственного органа власти сферы физической культуры и спорта, позволяет сделать вывод, что изменения были вызваны:

- изменениями в структуре федеральных органов исполнительной власти;
- попытками объединить физическую культуру с туризмом, здравоохранением и социальным развитием, чтобы не дублировать функции в ходе реализации федеральных целевых программ;
- обращением к советскому опыту в создании структуры управления сферой или перенесением из

различных зарубежных систем управления спортом отдельных звеньев;

- повышением или понижением статуса государственного органа исполнительной власти.

По мнению некоторых авторов, частая смена названий федерального органа управления физической культуры и спорта и следовавшие за ними реорганизации центрального аппарата не позволяли проводить планомерную, целенаправленную государственную политику, направленную на развитие массовой физической культуры и спорта [2], [6].

В продолжение логики проводимых в стране либеральных реформ в период с 1991 – 1993 гг. федеральный орган управления физической культурой и спорта отдал часть своих полномочий общественным структурам. Государственному органу власти до середины 1990-х гг., независимо от названия, вменялось в обязанность решение задач, связанных с разработкой и внедрением государственных программ физического воспитания населения, подготовкой и повышением квалификации специалистов; осуществление организационных, научно-информационных, методических и пропагандистских мероприятий, связанных с развитием массовой физической культуры; руководство развитием науки и внедрением научных исследований в физкультурно-спортивную практику. Олимпийскому комитету было передано право регулирования деятельности федераций по видам спорта, а также других общественных спортивных организаций, а по существу, – развитие большого спорта в России.

Для активного привлечения денежных и материальных средств в сферу физической культуры и спорта в 1992 году был создан Национальный фонд спорта, представлявший собой самоуправляемую, некоммерческую, неправительственную организацию. Он оказывал поддержку национальным, региональным и местным спортивным организациям и конкретно спортсменам-любителям для участия в национальных или международных спортивных соревнованиях. Национальный фонд спорта финансировал деятельность предприятий спортивной индустрии, проведение научно-технических разработок в области новых технологий и спортивной индустрии, оказывал финансовую поддержку спортивным клубам, детско-юношескому спорту, фондам социального обеспечения спортсменов-инвалидов. Одним из направлений в деятельности фонда являлась организация и проведение аукционов, ярмарок, выставок продукции спортивного назначения, оказание консультационных и посреднических услуг в области спорта. Фонд принимал активное участие в финансировании всероссийских и международных соревнований, турниров и т. д.

С середины 1990-х гг. государство наращивает свое влияние в сфере физической культуры и спорта. Так, путем повышения статуса Комитета РФ по физической культуре и туризму создается Государственный комитет РФ по физической культуре и туризму [10]. Совместно с Олимпийским комитетом России Госкомитет по физической культуре, спорту и туризму был призван участвовать в подготовке спортивного резерва в системе ДЮСШ, СДЮСШОР, ШВСМ, училищах олимпийского резерва, осуществлять развитие туризма в стране, руководить подготовкой и использованием физкультурных кадров, поддержи-

вать и контролировать подведомственные научно-исследовательские институты федерального значения.

В Западной Сибири, в частности в Кузбассе, в начале 1990-х гг. произошли соответствующие структурные изменения в сфере физической культуры и спорта. Если в Советском Союзе в регионах действовали исполнительные комитеты (областные, районные, городские), то с 1991 года облисполкомы были ликвидированы, а их функции переданы администрациям областей. Необходимо отметить, что после заключения Федеративного договора органы управления физической культурой и спортом в республиках РФ, краях, областях уже не имели над собой верховной власти, вертикальная подчиненность была ликвидирована, и взаимодействие между различными управленческими организациями осуществлялась на договорной основе. Комитеты по физической культуре и спорту на местах, учебные заведения и прочие структуры получили большую возможность для самостоятельности, инициативы и творчества. Ослабление координации из центра способствовало объединению на местах. Так, Сибирский регион сплотил свои силы на базе Сибирской Олимпийской академии, куда вошли территории от Тюменской области до Читы. Это решение оказалось своевременным и плодотворным. Президиум Олимпийской академии в составе председателей краевых, областных и республиканских Комитетов по физической культуре и спорту определил свое сотрудничество по всем направлениям: спорту, оздоровительной и спортивно-массовой работе, подготовке кадров, научно-методическому обеспечению и др. За 1990-е гг. проведены крупные региональные комплексные мероприятия: I и II Международные детские Сибиряды в Новосибирске и Абакане, I Спартакиада лиц с поражением опорно-двигательного аппарата в Омске, научные конференции в Иркутске, Омске, Новосибирске, Кемерово, спортивные соревнования по 12 видам спорта на Кубок Сибирской Олимпийской академии и многие другие [9].

В ходе исследования были проанализированы основополагающие документы, касающиеся структуры управления сферой физической культуры и спорта Западной Сибири. В отличие от федерального органа власти, структуры управления сферой физической культуры и спорта областей Западной Сибири проявляли большую стабильность. В рассматриваемых регионах структура управления, созданная еще в Советском Союзе, просуществовала долгое время (от 6 лет в Кемеровской области до 14 лет в Алтайском крае). В Кузбассе до 1996 года действовал Комитет по физической культуре и спорту администрации области, которому подчинялись городские и районные спорткомитеты. Структуру головного комитета составляли два отдела: отдел организационно-массовой работы и кадров проверял и контролировал деятельность горрайспорткомитетов. В ведении отдела учебно-спортивной работы находилось составление единого календарного плана спортивно-массовых мероприятий для населения области, особенно на коммерческой основе с привлечением спонсорских средств. Сюда же входил сектор спортивных школ (отдел учебно-спортивной работы) и штатных команд по игровым видам спорта [4].

Особенностью системы управления физической культурой и спортом как в Западной Сибири в целом, так и в Кемеровском регионе, являлось то, что областная система спортивных органов не копировала систему федеральных. Областные комитеты по физической культуре и спорту осуществляли функции «собирающего» характера, присущие как государственному органу исполнительной власти в сфере физкультуры, так и Олимпийскому комитету, Национальному фонду спорта (руководство физической культурой, спортом, ресурсное обеспечение сферы, проведение комплексных спортивно-массовых мероприятий и соревнований по видам спорта, подготовка сборных команд для участия во Всероссийских соревнованиях и т. д.). Больше внимания стало уделяться развитию национальных видов спорта, присущих коренным жителям Сибири. Так, с 1990-х гг. стали проводиться крупные региональные комплексные мероприятия: бал олимпийцев Сибири и зимние Спартакиады народов Сибири.

За период с 1991 по 2007 гг. структура управления физической культурой и спортом, как в Кузбассе, так и в большинстве областей Западной Сибири (Томская, Омская, Новосибирская области и т. д.), менялась лишь трижды. Отмечается, что в большинстве своем изменения структуры управления сферой физической культуры и спорта стали происходить с 1999 года, когда в России начался экономический подъем. В Ямало-Ненецком автономном округе, начиная с 1999 года, изменения структуры управления происходили параллельно с изменениями на федеральном уровне. Алтайский край реорганизовывал аппарат управления спортом два раза. Названия органов управления (1991 – 2005 гг. – «Комитет», 2005 – настоящее время – «Управление») говорят об относительно невысокой роли физической культуры в политике края. Что вызвано, скорее всего, низким уровнем урбанизации и незанятостью большей части населения на вредном производстве – основу экономики составляет машиностроение и пищевая промышленность, по этой причине вопрос оздоровления средствами физической культуры не стоит так остро.

В результате анализа документов, касающихся создания или реорганизации региональных структур управления сферой физической культуры и спорта и истории смены руководства областей Западной Сибири, было выявлено, что только в Новосибирской области с приходом к власти нового руководства менялся и орган управления спортом, в остальных регионах Западной Сибири такой тенденции не отмечено.

В целом исследование показало стабильность региональных органов управления физической культурой и спортом по сравнению с государственной структурой. Первой в Западно-Сибирском регионе реорганизациям подверглась сфера физической культуры Новосибирской области – в 1994 году. При администрации Новосибирской области создается Департамент науки, образования, культуры, спорта и молодежной политики. Следует отметить, что за рассматриваемый период не только в Западной Сибири были предприняты попытки такого объединения. В Красноярском крае с 2004 по 2008 гг. также действовал Департамент образования, науки, культуры и

спорта. Однако на сегодняшний день регионы отказались от такой громоздкой управленческой структуры.

Следующим за Новосибирской областью меняет свою структуру управления Кузбасс. С 01.08.1996 г. Комитет по физической культуре и спорту был преобразован в Департамент физической культуры, спорта и туризма администрации Кемеровской области [5]. Нужно отметить, что объединение физической культуры и спорта с туризмом стало экономически правильным решением для региона: в Кемеровской области с ее природно-климатическими особенностями было выгодно развивать туристические центры (Горная Шория, Танай) с целью привлечения туристов в регион, дальнейшей популяризации зимних видов спорта и спортивного туризма. Вслед за Кузбассом Республика Алтай в 1999 году в своей политике объединила вопросы развития физической культуры и спорта с туризмом. Следует отметить, что строительство туристических комплексов еще в 70 – 80-е годы положило начало культурному туризму, а природно-климатические условия дали толчок развитию оздоровительного, спортивного и другим видам туризма, который с 1990-х годов стал основой экономики региона.

В 2002 году в Кемеровской области путем объединения двух структур был создан Департамент молодежной политики и спорта [3]. Целями создания стало: оперативное решение вопросов, возникающих в ходе реализации областных программ по вопросам оздоровления, организации досуга молодежи, предотвращения дублирования в работе органов управления, а также продолжение государственной политики страны по оздоровлению молодежи. К 2004 году Томская и Омская области также реорганизовали структуру управления физической культурой, объединив ее с молодежной политикой. Очевидно, такая система управления, которая решала вопросы развития физкультуры и спорта совместно с молодежной политикой, стала возможна в регионах с большим процентом студенческой молодежи. Слияние как региональных, так и местных органов управления физической культурой и спортом и по делам молодежи, по мнению В. А. Антипова, стало выходом для решения социальных проблем на время, когда встал вопрос воспитания здоровой молодежи [1].

Рассматривая эволюцию органов управления, авторы настоящей публикации пришли к выводу: в политике регионов, в частности Кузбасса, вопросы физической культуры и спорта стали занимать все более важное место. Свидетельство тому – повышение статуса региональных органов управления в сфере физической культуры и спорта. От комитетов по физической культуре и спорту к 2007 году в Западной Сибири регионы приходят к департаментам (Кемеровская, Томская, Тюменская области, Республика Хакасия), министерствам (Омская область) и управлениям (Новосибирская область, Алтайский край).

К середине 2000-х гг. региональным органом управления сферой физической культуры и спортом в Кузбассе стал Департамент, объединяющий спорт, молодежную политику и туризм. Таким образом, Кузбасс опередил Омскую область, где с 2004 года сложилась схожая система организации. На федеральном уровне структура управления в сфере физической

культуры и спорта, подобная исполнительным органам Кузбасса и Омской области, появилась лишь в 2008 году, когда было создано Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации.

С распадом Советского Союза, когда вертикальная подчиненность органов управления спорта была ликвидирована, у субъектов Российской Федерации появилось больше возможностей для реализации региональной политики в сфере физической культуры и спорта сообразно экономическим, демографическим и природно-климатическим особенностям области. В целом, двигаясь в одном направлении в ходе осуществления государственной политики (увеличение внимания к вопросам физической культуры и спорта путем повышения статуса органов исполнительной власти), регионы имели и свои особенности. Кемеровская область одной из первых реорганизовала структуру управления, обозначив, таким образом, изменение региональной политики в соответствии с новыми рыночными отношениями. Кузбасс первый из регионов Западной Сибири, в которых есть природно-климатические возможности для культивирования различных видов туризма, объединил вопросы туризма с физической культурой и спортом для решения экономических задач региона, создав Департамент физической культуры, спорта и туризма. Кроме того, особенностью регионов с высоким процентом студенческой молодежи, в том числе Кузбасса, стало слияние структур управления физической культурой и спортом и молодежной политики.

Литература

1. Антипов, В. А. Реализация функций физической культуры и спорта в государственной молодежной политике [Текст] / В. А. Антипов, Е. Г. Разумахина // Теория и практика физической культуры. – 2008. – № 3.
2. Бобровский, В. В. Государственная политика Российской Федерации в области физической культуры и спорта: 1991 – 2000 гг. [Текст] / В. В. Бобровский: дис... канд. ист. наук. – Астрахань, 2005. – 217 с.
3. ГАКО. Ф. Р-1366. Оп. 1 Д. 1. Л. 1
4. ГАКО. Ф. Р-411. Оп. 1 доп. Д. 27. Л. 3
5. ГАКО. Ф. Р-411. Оп. 1 доп. Д. 43. Л. 1
6. Душанин, А. П. Государственное управление физической культурой и спортом в Российской Федерации: организационно-правовые вопросы [Текст] / А. П. Душанин: дис... канд. юрид. наук. – М., 2000. – 167 с.
7. Кувалин, Д. Б. Экономическая политика и поведение предприятий: механизмы взаимного влияния [Текст] / Д. Б. Кувалин. – М.: МАКС-Пресс, 2009. – 320 с.
8. Лазарев, Б. М. Аппарат управления общенародного государства [Текст] / Б. М. Лазарев. – М., 1978.
9. Михалев, В. И. Сибирская академия: история и современность [Текст] / В. И. Михалев // Теория и практика физической культуры. – 1995. – № 9.
10. Правительство России и федеральные органы исполнительной власти [Электронный ресурс] / Структурный справочник. – М.: Панорама, 1995. – Режим доступа: <http://www.politika.su/prav/gkft.html> (дата обращения 20.12.2011.).