

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2022.50.69.038

Методика выявления и оценки проблемных вопросов управления отраслью физической культуры и спорта в Российской Федерации

Евсин Никита Алексеевич

Директор департамента международного
и межрегионального сотрудничества,
ООО «Интеллект-ресурс»;
аспирант,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ,
119571, Российская Федерация, Москва, пр. Вернадского, 82-84;
e-mail: evsin@intellectr.ru

Синяева Ольга Юрьевна

Кандидат экономических наук, доцент,
кафедра государственного управления и публичной политики,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ,
119571, Российская Федерация, Москва, пр. Вернадского, 82-84;
e-mail: siniaeva@list.ru

Аннотация

В статье представлено исследование проблемных вопросов, затрудняющих развитие отрасли физической культуры и спорта в Российской Федерации. Посредством анализа нормативной правовой базы, и данных открытых источников выявлены наиболее острые факторы, снижающие эффективность деятельности организаций физкультурно-спортивной направленности. На основе этих данных сформирована матрица проблем отрасли физической культуры и спорта, отражающая степень влияния каждого фактора на развитие отрасли за последние 14 лет. Связи, выявленные в рамках построения матрицы проблем интерпретированы посредством графа проблем, позволяющего получить наглядное представление о степени значимости каждой проблемы отрасли, а также направлении зависимости указанных факторов. Полученный комплекс проблемных вопросов управления отраслью физической культуры и спорта в Российской Федерации необходимо учитывать при формировании стратегии развития сферы спорта как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Наибольшее влияние на процесс развития отрасли физической культуры и спорта в России оказывают проблемы, связанные с существующей системой управления отраслью, включая порядок межуровневого и межведомственного взаимодействия, методику распределения и освоения ресурсов. Полученные данные могут быть использованы при доработке положений стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2030 года.

Для цитирования в научных исследованиях

Евсин Н.А., Синяева О.Ю. Методика выявления и оценки проблемных вопросов управления отраслью физической культуры и спорта в Российской Федерации // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Том 12. № 10А. С. 134-141. DOI: 10.34670/AR.2022.50.69.038

Ключевые слова

Спорт, обеспеченность ресурсами, эффективность, матрица проблем, управление отраслью, материально-техническая база, развитие.

Введение

2020 год явился годом завершения реализации стратегии развития физической культуры и спорта до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 августа 2009 г. № 1101-р (далее – Стратегия 2020). Справедливо заметить, что Стратегия 2020 содержала в том числе плановые значения целевых показателей, отражающих степень прогрессивного развития отрасли физической культуры и спорта в последнее десятилетие.

Основная часть

Согласно официальным данным, опубликованным в рамках Доклада на заседании итоговой коллегии Министерства спорта Российской Федерации «Об итогах деятельности в 2020 году и задачах на 2021 год», размещенном на официальном сайте Министерства физической культуры и спорта Российской Федерации, основные целевые показатели Стратегии 2020 выполнены.

Так, показатель «доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом в возрасте от 3 до 79 лет» по итогам 2020 г. составил 45,4% по сравнению с запланированными 43,0%;

– показатель «количество квалифицированных тренеров и тренеров –преподавателей физкультурно-спортивных организаций, работающих по специальности, осуществляющих физкультурно-оздоровительную и спортивную работу с различными категориями и группами населения» составил 404,6 тыс. человек по сравнению с запланированными 360 тыс. человек;

– показатель «единая пропускная способность объектов спорта» составил 57,3% по сравнению с запланированными 57%.

Вместе с тем, отрасль физической культуры и спорта имеет ряд проблемных вопросов, затрудняющих процесс ее развития, что отражается на непосредственных потребителях услуг спортивной направленности, которыми являются все граждане России, проживающие на территории страны.

Ввиду скандалов, связанных с употреблением допинга, Российские спортсмены были лишены права участвовать в Олимпийских играх и чемпионатах мира под флагом и гимном своей страны до 16 декабря 2022 года.

Помимо этого, решением Всемирного антидопингового агентства (WADA), учитывая корректировки Спортивного арбитражного суда (CAS) Россия была на 2 года лишена права являться организатором Чемпионатов мира и Олимпийских игр.

В 2022 году ситуация усугубилась и на Россию были наложены дополнительные ограничения, в том числе:

- Международная федерация футбола (ФИФА) и Союз европейских футбольных ассоциаций (УЕФА) лишили Россию международных соревнований – как на клубном уровне, так и на уровне сборных;
- Международная федерация хоккея (ИИХФ) запретила проводить все матчи под своей эгидой на территории России, кроме того, сборная России по хоккею также лишена права участвовать в международных соревнованиях;
- Совет Международного союза конькобежцев (ISU) отстранил спортсменов из России от участия во всех соревнованиях под эгидой организации;
- Международная федерация баскетбола (ФИБА) отстранила Россию – как национальную команду, так и клубы – от участия во всех турнирах под эгидой организации;
- Международная федерация волейбола (FIVB) отстранила все сборные, клубы и игроков из России от участия в международных соревнованиях;
- Европейская федерация гандбола (EHF) отстранила Россию от участия в турнирах под эгидой организации на неопределенный срок – как на уровне клубов, так и на уровне сборных.

Обозначенная ситуация свидетельствует о масштабном подрыве репутации России как великой спортивной державы в международном спортивном сообществе и снижает уровень мотивированности граждан страны к участию в ее спортивной жизни.

На официальном сайте Счетной палаты Российской Федерации опубликован Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка доступности в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года физкультурно-оздоровительных и спортивных услуг», утвержденный Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 21 декабря 2020 г.

В рамках отчета счетной палаты было засвидетельствовано отсутствие внесения в законодательство Российской Федерации изменений, значимых для решения задач по обеспечению качества и доступности услуг в сфере физической культуры и спорта, в частности, что понятия «физкультурно-оздоровительные услуги» и «спортивные услуги» в Федеральном законе от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» не были определены. Не были отражены в законодательстве и механизмы реализации одного из основных принципов Закона № 329-ФЗ в части содействия развитию физической культуры и спорта социально незащищенных групп населения.

Несвоевременность внесения в нормативную правовую базу, регулирующую деятельность субъектов отрасли спорта необходимых положений, неминуемо приводит к разночтениям законодательства и несогласованности в принятии управленческих решений в рамках межведомственного и межуровневого взаимодействия.

Также представителями счетной палаты было обозначено отсутствие единых механизмов взаимодействия государства с коммерческими физкультурно-спортивными организациями, что является очень актуальным вопросом, особенно учитывая вступление в силу Федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» от 13.07.2020 № 189-ФЗ.

В связи с началом реализации федерального проекта «Спорт – норма жизни» с 2019 года расходы на финансирование массового спорта были увеличены. На момент проведения экспертизы, за период 2018–2020 годов они составили 249,9 млрд рублей. И на федеральном, и

на региональном уровне основной объем бюджетных средств был направлен на развитие спортивной инфраструктуры. При этом ни один из регионов не достигал уровня обеспеченности спортивными сооружениями в размере 100%. В 23 субъектах данный показатель ниже 50%. Минимальный уровень обеспеченности спортивными объектами был выявлен в Республике Ингушетия (16,6%), Республике Дагестан (28,5%), Московской области (30,4%) и Республике Крым (32,5%).

В 2021 году, счетной палатой Российской Федерации в рамках проверки отчета Правительства об исполнении федерального бюджета, была проведена проверка ФЦП «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016–2020 годы» и ее реализации в регионах. По ее результатам было выявлено, что используемый Минспортом механизм распределения средств на развитие инфраструктуры массового спорта в регионах не всегда учитывает обеспеченность спортивными сооружениями муниципальных образований. Это не позволяет оперативно снизить уровень территориальной дифференциации между регионами. Проверка также выявила отдельные недостатки при создании спортивных объектов, в том числе несоблюдение сроков строительства.

Ввиду наличия значительного массива данных касательно существующей проблематики отрасли физической культуры и спорта, учитывая начало реализации Стратегии развития физической культуры и спорта в РФ на период до 2030 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 24 ноября 2020 г. № 3081-р, авторы считают целесообразным провести анализ проблемных вопросов отрасли физической культуры и спорта в Российской Федерации за последние 14 лет.

Одним из основополагающих институтов, формирующих политический вектор развития отрасли спорта в Российской Федерации, является Совет при Президенте по развитию физической культуры и спорта. Совет проходит ежегодно, начиная с 2008 года. Его создание было в первую очередь связано с необходимостью систематизированной подготовки к крупномасштабным спортивным мероприятиям, планируемыми к проведению на территории Российской Федерации. А именно Всемирной универсиаде в Казани в 2013 году и Олимпиаде в Сочи в 2014 году. На Совете традиционно, начиная с первого опыта его проведения, ставятся острые вопросы развития отрасли спорта, подводятся итоги работы за прошедший год и ставятся цели на перспективу.

Исходя из этого, по мнению авторов, целесообразно при формировании представления о существующей проблематике отрасли спорта в России за последние 14 лет, опираться, в том числе, на анализ заседаний Совета при Президенте по развитию физической культуры и спорта, с момента его основания.

За время существования Совета было организовано и проведено 20 заседаний. Проанализировав данные открытых источников, основываясь на динамике упоминаний в рамках наиболее значительных событий отрасли, авторами был составлен перечень наиболее актуальных проблем физической культуры и спорта за последние 14 лет:

- 1) Несовершенство нормативно-правового регулирования.
- 2) Низкий уровень ресурсного обеспечения организаций.
- 3) Низкий уровень обеспеченности спортивными объектами и сооружениями;
- 4) Неэффективность системы управления;
- 5) Низкая эффективность пропаганды физической культуры, спорта и здорового образа жизни;
- 6) Низкая инвестиционная привлекательность;

- 7) Низкая эффективность использования ресурсов;
- 8) Низкий уровень материально-технической базы организаций спортивной направленности;
- 9) Низкий уровень научно-методического обеспечения;
- 10) Низкий уровень медико-биологического обеспечения;
- 11) Низкий уровень антидопингового обеспечения;
- 12) Неэффективность межведомственного и межуровневого взаимодействия;
- 13) Низкий уровень отечественного производства спортивного оборудования и инвентаря;
- 14) Масштабный разрыв в уровне ресурсного обеспечения различных территорий;
- 15) Дефицит на рынке услуг спортивной направленности;
- 16) Неэффективность системы воспроизводства спортивных талантов;
- 17) Недостоверность существующей системы статистического наблюдения;
- 18) Низкий уровень развития государственно-частного партнерства;
- 19) Зависимость профессионального спорта и спорта высших достижений от бюджетных ассигнований;
- 20) Низкий уровень обеспечения отрасли квалифицированными кадрами.

Часть проблемных вопросов, упоминавшихся в рамках заседаний Совета, авторами было принято решение объединить, используя более широкие формулировки. Так, например проблема отсутствия комплексной системы выявления талантливых и перспективных спортсменов в раннем возрасте стала частью более широкой проблемы, отмечающей неэффективность системы воспроизводства спортивных талантов.

Также имели место случаи, в которых авторы посчитали целесообразным оставить несколько более частных формулировок проблемных вопросов, исключив одну более общую. Таким образом, в итоговый перечень не вошла проблема несовершенства модели финансирования спортивной отрасли, включающая в себя ряд более узких проблем, среди которых зависимость профессионального спорта и спорта высших достижений от бюджетных ассигнований, низкая инвестиционная привлекательность отрасли, масштабный разрыв в уровне ресурсного обеспечения различных территорий и пр.

В рамках исследования, полученный перечень проблем целесообразно оценить по степени значимости. Для получения релевантной информации о значимости каждой из 20 сгенерированных проблем имеет смысл воспользоваться методом парных сравнений.

Суть метода парных сравнений заключается в процессе попарного сопоставления каждой из выявленных проблем друг с другом в целях выявления фактов наличия взаимосвязи между ними, а также определения степени этой взаимосвязи.

С использованием метода попарного сопоставления, авторами была составлена матрица проблем отрасли физической культуры и спорта в Российской Федерации.

Методика разработки матрицы проблем предполагает:

- внесение по горизонтали и вертикали номеров проблем, признанных наиболее важными;
- сопоставление попарно каждой проблемы горизонтального ряда с каждой из вертикального по критерию взаимовлияния.

В ходе исследования, если одна из проблем вызывает, обостряет другую, то в клеточке их пересечения следует вставить номер первой. Если же взаимосвязь обратная следует ставить номер второй. В случае, когда не видно связи между обеими проблемами, ставить ноль.

На вопрос, какую проблему решать в первую очередь поможет ответить граф проблем. Диаметр круга выражает важность данной проблемы как причины появления других проблем.

Исходя из результатов проведенного анализа, следует отметить, что неэффективность системы управления закономерно стала самой значимой проблемой, имеющей влияние на все остальные проблемы. Это свидетельствует о том, что отрасли физической культуры и спорта в Российской Федерации необходимы фундаментальные реформы.

Второй по уровню значимости стала проблема № 7 – неэффективное использование ресурсов. На основе этого можно сделать вывод о том, что среди всех факторов, связанных с финансированием отрасли, наиболее актуален не недостаток средств, а именно методика их распределения.

Также важно упомянуть, что проблема № 16 – неэффективность системы воспроизводства спортивных талантов, в рамках представленного исследования не имеет значимости на прочие факторы, в то время как подавляющее большинство других проблем имеют влияние на нее. Это говорит о зависимом характере системы воспроизводства спортивных талантов и дает основания предположить, что решение прочих проблем потянет за собой улучшение ситуации и в этом вопросе.

Заключение

Таким образом, наибольшее влияние на процесс развития отрасли физической культуры и спорта в России оказывают проблемы, связанные с существующей системой управления отраслью, включая порядок межуровневого и межведомственного взаимодействия, методику распределения и освоения ресурсов. Полученные данные могут быть использованы при доработке положений стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2030 года.

Библиография

1. Доклад на заседании итоговой коллегии Министерства спорта Российской Федерации «Об итогах деятельности в 2020 году и задачах на 2021 год» от 30.04.2021.
2. Заключение счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2021 год, утвержденное Протоколом Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 9 июня 2022 г. № 39К.
3. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка доступности в 2018-2019 годах и истекшем периоде 2020 года физкультурно-оздоровительных и спортивных услуг», утвержденный Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 21 декабря 2020 г.
4. Перечни поручений Президента Российской Федерации, сформированные по итогам заседаний совета по развитию физической культуры и спорта в Российской Федерации за период с 2008 по 2022 гг.
5. Приказ Минспорта России от 21.03.2018 № 244 «Об утверждении Методических рекомендаций о применении нормативов и норм при определении потребности субъектов Российской Федерации в объектах физической культуры и спорта».
6. Распоряжение Правительства РФ от 24 ноября 2020 г. № 3081-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в РФ на период до 2030 года».
7. Стенографические отчеты заседаний совета по развитию физической культуры и спорта в Российской Федерации за период с 2008 по 2022 гг.
8. Стратегия развития физической культуры и спорта до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 августа 2009 г. № 1101-р.
9. Федеральный закон «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» от 13.07.2020 № 189-ФЗ.
10. Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 04.12.2007 № 329-ФЗ.
11. CAS 2020/O/6689 World Anti-Doping Agency v. Russian Anti-Doping Agency.

Methodology for identifying and assessing problems of Russian sport's management

Nikita A. Evsin

Director of the Department of International and Interregional Cooperation,
Intellect-Resource LLC;
Postgraduate,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
119571, 82-84, Vernadskogo ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: evsin@intellectr.ru

Ol'ga Yu. Sinyaeva

PhD in Economics, Associate Professor,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
119571, 82-84, Vernadskogo ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: siniaeva@list.ru

Abstract

The article presents a study of problematic issues that impede the development of the industry of physical culture and sports in the Russian Federation. Through the analysis of the regulatory legal framework, and data from open sources, the most acute factors that reduce the effectiveness of the activities of physical culture and sports organizations have been identified. Based on these data, a matrix of problems in the physical culture and sports industry was formed, reflecting the degree of influence of each factor on the development of the industry over the past 12 years. The links identified in the framework of constructing a matrix of problems are interpreted through a graph of problems, which allows you to get a visual idea of the degree of significance of each problem in the industry, as well as the direction of dependence of these factors. The resulting complex of problematic issues of management of the physical culture and sports industry in the Russian Federation must be considered when forming a strategy for the development of the sports sector both in the short and long term. The greatest influence on the process of development of the physical culture and sports industry in Russia is exerted by problems associated with the existing system of industry management, including the procedure for inter-level and interdepartmental interaction, the methodology for distributing and developing resources. The data obtained can be used in finalizing the provisions of the strategy for the development of physical culture and sports up to 2030.

For citation

Evsin N.A., Sinyaeva O.Yu. (2022) Metodika vyyavleniya i otsenki problemnykh voprosov upravleniya otrasl'yu fizicheskoi kul'tury i sporta v Rossiiskoi Federatsii [Methodology for identifying and assessing problems of Russian sport's management]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 12 (10A), pp. 134-141. DOI: 10.34670/AR.2022.50.69.038

Keywords

Sport, resource endowment, efficiency, matrix of problems, industry management, material and technical base, development.

References

1. CAS 2020/O/6689 World Anti-Doping Agency v. Russian Anti-Doping Agency.
2. Doklad na zasedanii itogovoi kollegii Ministerstva sporta Rossiiskoi Federatsii «Ob itogakh deyatelnosti v 2020 godu i zadachakh na 2021 god» ot 30.04.2021 [Report at the meeting of the final board of the Ministry of Sports of the Russian Federation “On the results of activities in 2020 and tasks for 2021” dated 04/30/2021].
3. Federal'nyi zakon «O fizicheskoi kul'ture i sporte v Rossiiskoi Federatsii» ot 04.12.2007 № 329-FZ [Federal Law “On Physical Culture and Sports in the Russian Federation” dated 04.12.2007 No. 329-FZ].
4. Federal'nyi zakon «O gosudarstvennom (munitsipal'nom) sotsial'nom zakaze na okazanie gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uslug v sotsial'noi sfere» ot 13.07.2020 № 189-FZ [Federal Law “On the state (municipal) social order for the provision of state (municipal) services in the social sphere” dated July 13, 2020 No. 189-FZ].
5. Otchet o rezul'tatakh ekspertno-analiticheskogo meropriyatiya «Otsenka dostupnosti v 2018-2019 godakh i istekshem periode 2020 goda fizkul'turno-ozdorovitel'nykh i sportivnykh uslug», utverzhdennyi Kollegiei Schetnoi palaty Rossiiskoi Federatsii 21 dekabrya 2020 g. [Report on the results of the expert-analytical event “Assessment of accessibility in 2018-2019 and the past period of 2020 of physical culture, health and sports services”, approved by the Board of the Accounts Chamber of the Russian Federation on December 21, 2020].
6. Perechni poruchenii Prezidenta Rossiiskoi Federatsii, sformirovannye po itogam zasedanii soveta po razvitiyu fizicheskoi kul'tury i sporta v Rossiiskoi Federatsii za period s 2008 po 2022 gg. [Lists of instructions of the President of the Russian Federation, formed following the meetings of the Council for the Development of Physical Culture and Sports in the Russian Federation for the period from 2008 to 2022].
7. Prikaz Minsporta Rossii ot 21.03.2018 № 244 «Ob utverzhenii Metodicheskikh rekomendatsii o primenenii normativov i norm pri opredelenii potrebnosti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v ob"ektakh fizicheskoi kul'tury i sporta» [Order of the Ministry of Sports of Russia dated March 21, 2018 No. 244 “On approval of the Methodological recommendations on the application of standards and norms when determining the needs of the constituent entities of the Russian Federation in objects of physical culture and sports”].
8. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 24 noyabrya 2020 g. № 3081-r «Ob utverzhenii Strategii razvitiya fizicheskoi kul'tury i sporta v RF na period do 2030 goda» [Decree of the Government of the Russian Federation of November 24, 2020 No. 3081-r “On approval of the Strategy for the development of physical culture and sports in the Russian Federation for the period until 2030”].
9. Stenograficheskie otchety zasedanii soveta po razvitiyu fizicheskoi kul'tury i sporta v Rossiiskoi Federatsii za period s 2008 po 2022 gg. [Verbatim records of the meetings of the Council for the Development of Physical Culture and Sports in the Russian Federation for the period from 2008 to 2022].
10. Strategiya razvitiya fizicheskoi kul'tury i sporta do 2020 goda, utverzhdennoi rasporyazheniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 7 avgusta 2009 g. № 1101-r [Strategy for the development of physical culture and sports until 2020, approved by the order of the Government of the Russian Federation of August 7, 2009 No. 1101-r].
11. Zaklyuchenie schetnoi palaty Rossiiskoi Federatsii na otchet ob ispolnenii federal'nogo byudzheta za 2021 god, utverzhdennoe Protokolom Kollegii Schetnoi palaty Rossiiskoi Federatsii ot 9 iyunya 2022 g. № 39K [Conclusion of the Accounts Chamber of the Russian Federation on the report on the execution of the federal budget for 2021, approved by the Minutes of the Board of the Accounts Chamber of the Russian Federation dated June 9, 2022 No. 39K].