

Сафонов Антон Викторович

Московская международная академия, г. Москва, Россия

Проблемы централизации и децентрализации управления сферой физкультуры и спорта

Аннотация. В статье анализируются теоретические и практические проблемы соотношения централизации и децентрализации в управлении сферой физической культуры и спорта в Российской Федерации. Показано, что на фоне реализации национального проекта «Демография» и федерального проекта «Спорт – норма жизни» усиливается роль федерального уровня в задании стратегических целей, формировании системы индикаторов и распределении целевых финансовых ресурсов, при этом основная нагрузка по организации массовой физкультурно-спортивной работы и содержанию инфраструктуры фактически сосредоточена на региональном и муниципальном уровнях.

Обосновывается вывод, что российская система управления физической культурой и спортом носит характер «асимметричной децентрализации», в которой декларируемое распределение полномочий сопровождается фактическим доминированием федерального центра. Предлагаются направления оптимизации баланса: переход к рамочному регулированию с расширением программной автономии регионов и муниципалитетов; развитие механизмов партнёрского управления (государство – НКО – бизнес – сообщества); рационализация системы мониторинга и отчётности. Реализация данных подходов, по мнению автора, способна повысить территориальную справедливость доступа к занятиям физической культурой и спортом и обеспечить более устойчивое достижение целевых ориентиров отраслевой политики.

Ключевые слова: централизация управления, децентрализация, физическая культура и спорт, государственная спортивная политика, региональное управление, муниципальный уровень, многоуровневое управление, спортивная инфраструктура.

Safonov Anton Viktorovich

Moscow International Academy

Problems of centralization and decentralization of physical education and sports management

Annotation. The article analyzes the theoretical and practical problems of the correlation between centralization and decentralization in the management of physical culture and sports in the Russian Federation. It is shown that against the background of the implementation of the national project "Demography" and the federal project "Sport is the norm of life", the role of the federal level in setting strategic goals, forming a system of indicators and allocating targeted financial resources is increasing, while the main burden on organizing mass sports and sports activities and maintaining infrastructure is actually concentrated at the regional and municipal levels. The conclusion is substantiated that the Russian system of physical culture and sports management has the character of "asymmetric decentralization", in which the declared distribution of powers is accompanied by the actual dominance of the federal center. The directions of optimizing the balance are proposed: the transition to framework regulation with the expansion of programmatic autonomy of regions and municipalities; the development of partnership management mechanisms (government – NGO – business communities); rationalization of the monitoring and reporting system. The implementation of these approaches, according to the

author, can increase the territorial equity of access to physical education and sports and ensure a more sustainable achievement of industry policy targets.

Keywords: centralization of management, decentralization, physical culture and sports, state sports policy, regional management, municipal level, multilevel management, sports infrastructure.

Сфера физической культуры и спорта во многих странах рассматривается как одна из ключевых зон государственной ответственности, связанная с воспроизводством человеческого капитала, снижением бремени хронических заболеваний и укреплением социальной сплочённости. Для Российской Федерации эти задачи приобретают особую значимость на фоне демографического старения, высокой распространённости факторов риска неинфекционных заболеваний и стратегической цели увеличения доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом. В паспорте федерального проекта «Спорт – норма жизни» (в составе национального проекта «Демография») целевой ориентир к середине 2020-х годов установлен на уровне 55 % населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом, при базовом значении около 40 % в 2017 г [1].

Реализация этих целей требует эффективной системы управления, способной одновременно обеспечивать единые стандарты услуг и учитывать территориальное многообразие страны. Именно в этом контексте актуализируется проблема оптимального соотношения централизации и децентрализации управления в сфере физической культуры и спорта. С одной стороны, усиливается роль федерального уровня: формируются общенациональные стратегические документы, федеральные проекты, устанавливаются целевые индикаторы и механизмы межбюджетного финансирования. С другой стороны, значительная часть полномочий по организации массового спорта, содержанию инфраструктуры и работе с населением закреплена за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Исследования в области государственного и муниципального управления демонстрируют, что чрезмерная централизация ведёт к бюрократизации, снижению адаптивности и игнорированию местной специфики, тогда как радикальная децентрализация может сопровождаться фрагментацией политики, неравенством территорий по ресурсам и качеству услуг [2].

В сфере физической культуры и спорта эти эффекты проявляются особенно отчётливо: при формально единых федеральных целях регионы и муниципалитеты демонстрируют значительную дифференциацию по уровню обеспеченности спортивной инфраструктурой, финансированию и охвату населения.

В 2021 г. расходы консолидированного бюджета Российской Федерации по разделу «Физическая культура и спорт» составили 437,5 млрд руб., или 0,9 % совокупных расходов; при этом в консолидированных бюджетах субъектов РФ доля расходов на физическую культуру и спорт достигала 2,4 %, а объём – почти 399 млрд руб. [3]. Такая структура финансирования показывает, что региональный и муниципальный уровни фактически несут основную нагрузку по обеспечению массового спорта, в то время как федеральный центр задаёт стратегические ориентиры и частично поддерживает инфраструктуру через целевые программы.

Цель настоящей статьи – проанализировать проблемы централизации и децентрализации управления в сфере физической культуры и спорта в России, выявить преимущества и ограничения доминирующих моделей, а также обозначить направления оптимизации распределения полномочий между уровнями власти.

В классической теории публичного управления централизация рассматривается как концентрация полномочий по выработке и реализации решений на верхних уровнях власти; децентрализация – как перераспределение этих полномочий «вниз» – к региональным и местным органам, а также к квазигосударственным и общественным институтам.

В исследовательской традиции управления физической культурой и спортом (sport governance) подчёркивается, что эффективность отраслевой политики определяется не только объёмом ресурсов, но и конфигурацией многоуровневого управления – сочетанием вертикальных (федеральный центр – регионы – муниципалитеты) и горизонтальных (государство – НКО – спортивные федерации – бизнес) связей [4].

Европейский опыт, закреплённый в документах Европейской комиссии и Совета Европы, показывает, что успешные модели государственного управления спортом строятся на принципах subsidiarity (решения принимаются на максимально приближённом к гражданину уровне), партнёрства и «хорошего управления» (good governance) – прозрачность, подотчётность, участие заинтересованных сторон.

Для российской практики существенен тезис М.Д. Гуляева о том, что государственное управление развитием физической культуры и спорта региона представляет собой «сложно организованную многокомпонентную систему», в которой стратегические функции закреплены за федеральным центром, а реализация массовых программ – за субъектами и муниципалитетами; сбой в координации между уровнями неминуемо снижает эффективность всей системы [5].

Таким образом, теоретические основания анализа проблем централизации/децентрализации в сфере физической культуры и спорта задаются сочетанием:

- общей теории многоуровневого государственного управления;
- концепции good governance в спортивной политике;
- отраслевых разработок по региональному управлению спортом, акцентирующих необходимость баланса между унификацией стандартов и учётом территориальной специфики.

Ключевым нормативным актом, определяющим систему управления, является Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». Закон закрепляет полномочия Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также определяет правовой статус физкультурно-спортивных организаций, спортивных федераций и др [6].

За федеральным уровнем закреплены: разработка основ государственной политики и федеральных целевых программ; установление общих требований к нормативам обеспеченности инфраструктурой; формирование единой системы подготовки сборных команд и организации всероссийских соревнований. Субъекты РФ отвечают за реализацию региональных программ развития физической культуры и спорта, создание и содержание значительной части спортивной инфраструктуры, а также за организацию массовых мероприятий. Органы местного самоуправления обеспечивают доступ жителей к объектам спорта, работу дворовых клубов, секций и локальных физкультурно-оздоровительных программ.

Цели и индикаторы отраслевой политики зафиксированы в федеральном проекте «Спорт – норма жизни» и ряде стратегических документов, включая «Стратегию развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2030 года», которая акцентирует необходимость «формирования эффективной модели управления отраслью на основе распределения полномочий и ответственности между уровнями власти».

При этом в исследовательских обзорах отмечается, что, несмотря на формальное разграничение компетенций, фактическая конфигурация полномочий носит «гибридный» характер: федеральный центр задаёт детализированные требования к показателям, форматам отчётности и реализации проектов, что де-факто усиливает вертикальную централизацию.

Централизация управления в российской системе проявляется в нескольких измерениях.

Во-первых, в унифицированной системе целевых индикаторов и показателей эффективности, закреплённых в федеральных проектах и государственных программах.

Для регионов устанавливаются обязательные значения доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, степени обеспеченности спортивной инфраструктурой, количества вовлечённых в ГТО и т.п.

Это позволяет обеспечить сопоставимость данных и мониторинг на федеральном уровне, но ограничивает возможность регионов задавать собственные приоритеты с учётом специфики (например, возрастной структуры населения, сельской расселённости, климатических условий).

Во-вторых, в системе финансовой поддержки: значительная часть капитальных вложений в спортивную инфраструктуру распределяется через федеральные механизмы (софинансирование строительства ФОКов, стадионов, ледовых арен и т.д.). Это усиливает зависимость регионов от решений центра, стимулирует ориентацию на «витринные» объекты, а не на повседневную дворовую инфраструктуру. Анализ расходов консолидированных бюджетов показывает, что при общероссийском объёме расходов на физическую культуру и спорт 437,5 млрд руб. в 2021 г. доля субъектов и муниципалитетов в финансировании инфраструктуры существенно превышает федеральную, при этом значительные региональные различия по фискальному потенциалу воспроизводят неравенство доступа к услугам.

В-третьих, вертикальная управленческая модель приводит к усложнению отчётности и росту административной нагрузки на региональные и муниципальные органы управления спортом и сами спортивные организации. Исследования региональной практики показывают, что значительная часть управленческого времени уходит на подготовку отчётности по множеству федеральных и региональных форм, согласование планов и программ, что сокращает возможности для содержательной работы и проектирования территориально-ориентированных инициатив.

Авторский анализ литературы и нормативно-правовой базы позволяет выделить следующие ключевые проблемы избыточной централизации:

- «сверху-вниз» задаваемые целевые модели (например, универсальные форматы ФОКов) нередко плохо соответствуют запросам конкретных муниципалитетов;
- зависимость регионов от федерального софинансирования затрудняет долгосрочное планирование эксплуатации объектов;
- при фиксированной системе индикаторов регионы и муниципалитеты склонны к «играм с показателями» (формальное увеличение охвата за счёт краткосрочных мероприятий без устойчивых изменений образа жизни населения).

Децентрализационный потенциал российской модели управления физической культурой и спортом связан прежде всего с ролью субъектов РФ и муниципалитетов как непосредственных организаторов массовой физкультурно-спортивной работы. На региональном уровне разрабатываются целевые программы, комплексные планы развития инфраструктуры, системы грантовой поддержки НКО и спортивных федераций. На муниципальном уровне реализуются проекты по развитию дворового спорта, школьных и студенческих лиг, семейных и корпоративных соревнований.

Примеры успешных региональных практик включают:

- создание многофункциональных центров физкультурно-оздоровительной работы в шаговой доступности в ряде субъектов;
- муниципальные программы по использованию школьной инфраструктуры во внеурочное время для населения;
- развитие общественно-государственных партнёрств при содержании сельских спортивных площадок.

В то же время исследования регионального уровня управления фиксируют серьёзные ограничения децентрализованной модели:

- высокая дифференциация бюджетной обеспеченности (в ряде регионов расходы на физкультуру и спорт в расчёте на одного жителя в несколько раз ниже, чем в субъектах с высоким фискальным потенциалом);

- недостаточная институциональная и кадровая зрелость органов местного самоуправления в части стратегического планирования и управления проектами;
- отсутствие устойчивых механизмов вовлечения местных сообществ и НКО в планирование и управление спортивной инфраструктурой.

Встречается и проблема «фрагментации ответственности», когда объекты спорта и программы формально курируются различными ведомствами (образование, молодёжная политика, культура, здравоохранение), что при слабой межведомственной координации приводит к размыванию ответственности и неэффективному использованию инфраструктуры.

Сопоставление нормативно закреплённой модели и фактической практики показывает, что российская система управления физической культурой и спортом носит характер «асимметричной децентрализации»: при декларируемом распределении полномочий вниз сохраняется сильная ориентация на федеральный центр как инициатора, финансового донора и контролёра отраслевых преобразований.

Ключевые противоречия можно сформулировать следующим образом:

- Стандартизация vs. учёт территориальной специфики. Единые федеральные нормативы обеспеченности объектами, перечни услуг и форматы отчётности важны для сопоставимости и контроля, однако они недостаточно чувствительны к разнообразию типов поселений, климатических условий, традиций массового спорта. В результате в малых городах и сельской местности строятся объекты, которые тяжело содержать и трудно заполнять, в то время как потребность жителей может быть связана с менее затратной, но более массовой инфраструктурой.

- Федеральное проектное управление vs. устойчивость муниципальных практик. Федеральные проекты с жёсткими сроками и показателями стимулируют быстрый запуск инициатив, но после завершения финансирования далеко не всегда обеспечивается устойчивость программ на местном уровне. Для физкультурно-оздоровительной работы, требующей длительного изменения поведенческих моделей, критична именно долговременность, а не кампанийность мероприятий.

- Финансовое выравнивание vs. сохранение мотивации регионов. Механизмы межбюджетного выравнивания частично компенсируют разрыв в ресурсах, однако при избыточной доле целевых субсидий снижается автономия регионов в выборе приоритетов, а также мотивация к привлечению внебюджетных партнёров и повышению эффективности собственных расходов.

С учётом этих противоречий в научной и экспертной литературе предлагаются следующие направления оптимизации баланса централизации и децентрализации:

- переход от жёстко заданных «типовых решений» к модели «рамочного регулирования», когда федеральный центр задаёт цели и базовые стандарты безопасности и качества, а регионы получают большую свободу в выборе инструментов их достижения;

- усиление программной автономии муниципалитетов при условии прозрачной отчётности по результатам и участия населения в определении приоритетов развития инфраструктуры;

- развитие механизмов многоуровневого партнёрства (public–private–people partnerships) с включением спортивных федераций, НКО и бизнеса в управление объектами и программами;

- формирование единых, но не избыточных требований к мониторингу и отчётности, позволяющих сократить административную нагрузку на нижние уровни управления.

Проведённый анализ позволяет сделать вывод, что проблемы централизации и децентрализации управления сферой физической культуры и спорта в Российской Федерации носят системный характер и проявляются на всех уровнях многоуровневого управления. С одной стороны, высокая степень централизации (через нормативное регулирование, федеральные проекты и систему индикаторов) обеспечивает консолидацию ресурсов и единое направление отраслевой политики, позволяет реализовывать

масштабные инфраструктурные проекты и поддерживать общенациональные программы массового спорта. С другой стороны, избыточная регламентация «сверху» ограничивает инициативу регионов и муниципалитетов, приводит к унификации решений без учёта локальной специфики и усиливает территориальное неравенство при различиях в фискальном потенциале.

Децентрализация, проявляющаяся в широких полномочиях субъектов и муниципалитетов по организации массовой физкультурно-спортивной работы, теоретически открывает возможности для адаптации политики к локальным условиям и вовлечения сообществ. На практике её эффект часто нивелируется недостатком ресурсов, кадровых и управленческих компетенций, фрагментацией ответственности и слабой межведомственной координацией.

Оптимизация баланса централизации и децентрализации в сфере физической культуры и спорта предполагает: уточнение и «разукрупнение» федеральных целей с учётом регионального разнообразия; расширение программной и финансовой автономии муниципальных образований при усилении их ответственности за результаты; развитие механизмов партнёрского управления спортивной инфраструктурой; снижение административной нагрузки через рационализацию системы мониторинга и отчётности.

В перспективе эти меры позволят превратить формально заданные целевые индикаторы (такие как доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом) из предмета отчётности в отражение реальных изменений образа жизни населения, обеспечив более справедливое распределение возможностей для занятия спортом между территориями и социальными группами.

Список источников

1. Паспорт федерального проекта "Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта и подготовка спортивного резерва". URL:<https://rulaws.ru/acts/Pasport-federalnogo-proekta-solt-budbhejc/> (дата обращения: 12.10.2025 г.)

2. Маслов Д.В., Дмитриев М.Э., Айвазян З.С., Комин М.О. Трансформации государственного управления: процессы и качество. Аналитический обзор. – М.: ЦСР, 2023.

3. Бюджет для граждан. К Федеральному закону «О Федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов». URL:https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2024/01/main/0407_BDG_2024.pdf (дата обращения: 12.10.2025 г.)

4. Андросова Г.А., Михайлова Е.Я. Критерии эффективности государственного управления отраслью физической культуры и спорта. Физическая культура. Спорт. Туризм. Двигательная рекреация. 2019. Т. 4. № 2. С. 128-133.

5. Крылова А.Т. Управление развитием физической культуры в регионах Крайнего Севера на основе информационно-аналитического мониторинга (на примере Камчатского края). Дисс. ... к.пед.н. – СПб, 2023.

6. Федеральный закон от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». URL:<http://www.kremlin.ru/acts/bank/26631> (дата обращения: 12.10.2025 г.).

Сведения об авторе

Сафонов Антон Викторович, аспирант Московской международной академии, г. Москва, Россия

Safonov Anton Viktorovich, PhD student at the Moscow International Academy, Moscow, Russia

