

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ В 1991–2007 гг.

Представлена оценка такого важного аспекта государственной политики в сфере развития физической культуры и спорта, как финансирование отрасли в период с 1991–2007 гг. Автором обосновывается положение о низком уровне финансирования отрасли в 1990-е гг. на федеральном и региональном уровнях. Рассматриваются федеральные законы о физической культуре и спорте с позиции решения вопросов финансирования отрасли. Приводится анализ финансового обеспечения сферы физической культуры и спорта в Кемеровской области. Выделяются региональные особенности в финансировании сферы.

Ключевые слова: финансирование; физическая культура и спорт; законодательство; Кемеровская область.

Финансирование физической культуры и спорта в настоящее время является одним из важнейших направлений государственной политики по развитию отрасли. Особо остро вопросы финансирования встали в начале 1990-х гг., когда государство ослабило свои позиции в рассматриваемой сфере и сократило бюджетные расходы. В 1990-е гг. государство с целью привлечения внебюджетных источников финансирования пытается создать систему финансирования с использованием общественных фондов, которые бы решали вопросы материального обеспечения физической культуры и спорта. Так, в продолжение политики по сокращению бюджетного финансирования физической культуры и спорта создавался Национальный фонд спорта – самоуправляемая, некоммерческая, неправительственная организация, не имеющая своей целью извлечение прибыли. Фонд оказывал поддержку национальным, региональным и местным спортивным организациям и адресно спортсменам-любителям для участия в национальных или международных спортивных соревнованиях. За несколько лет фонд, которому были предоставлены невиданные таможенные льготы, стал одной из богатейших структур страны: через него импортировалась значительная часть алкогольной и табачной продукции. Но в то же время деятельность фонда ознаменовалась целым рядом крупных финансовых и организационных скандалов.

Позже, 22 мая 1996 г., вышел указ «О дополнительных социальных гарантиях спортсменам, работникам физической культуры, спорта и туризма», по которому предусматривалось дополнительное пенсионное обеспечение ветеранов спорта, работников физической культуры, спорта и туризма в рамках создания негосударственного пенсионного фонда. Предполагалось, что организация и финансирование дополнительного пенсионного обеспечения этих категорий граждан должны осуществляться без привлечения бюджетных ассигнований за счет добровольных имущественных взносов физических и юридических лиц, а также иных поступлений [1]. Таким образом, финансовые вопросы отрасли физической культуры и спорта должны были решаться путем внебюджетных средств – спонсорской поддержки и благотворительности. Но, на наш взгляд, в тяжелых экономических условиях того времени надеяться только на спонсорскую и благотворительную помощь было опрометчиво. Кроме того, на тот период не существовало механизмов поощрения – налогового стимулирования – для таких видов финансирования отрасли.

Несмотря на сложную социально-экономическую ситуацию в стране и множество нерешенных вопросов социальной сферы, задачи по поддержке физической культуры и спорта признавались одними из важнейших. Указ Президента от 22 ноября 1993 г. № 1973 «О протекционистской политике РФ в области физической культуры и спорта» признал приоритетной задачей государства всемерную поддержку физической культуры и спорта. Нехватку средств государство пыталось компенсировать путем налоговых льгот в сфере. По указу не облагались налогом суммы премий и вознаграждений спортсменам за выступления на чемпионатах и кубках мира, чемпионатах и кубках Европы, Олимпийских играх, а также суммы оплаты питания участникам физкультурно-спортивных мероприятий. Освобождались от уплаты таможенной пошлины, налога на добавленную стоимость и акциза спортивные товары, спортивное оборудование и медикаменты, ввозимые на таможенную территорию Российской Федерации в качестве безвозмездной помощи иностранных юридических и физических лиц российским спортивным и физкультурно-оздоровительным учреждениям, организациям и общественным объединениям. Часть средств с прибыли от предпринимательской деятельности направлялась Олимпийскому комитету и Национальному фонду спорта [2].

Большое значение для развития физической культуры и спорта в стране и в регионах РФ, на наш взгляд, имели «Основы законодательства Российской Федерации о физической культуре и спорте», принятые Постановлением Верховного Совета РФ от 27 апреля 1993 г. № 4870-1. Основы законодательства заложили норму: направили на развитие физической культуры и спорта около 2% расходной части бюджета. Кроме того, в п. 4 ст. 25 указывалось, что доля расходов на цели развития спорта высших достижений устанавливается в размере не более 30% средств, направляемых на развитие физической культуры и спорта. Это, на наш взгляд, явилось важным шагом в разрешении ситуации, когда спорт высших достижений финансировался в ущерб массовой физической культуре: эта тенденция проявилась еще в период Советского Союза. Также в Основах законодательства предусматривались налоговые льготы, предоставляемые учреждениям, организациям, предприятиям и их объединениям, физическим лицам, вкладывающим свои средства в развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации. Порядок предоставления льгот определялся налоговым законодательством.

Тем не менее, как отмечает Л.В. Аристова, это было лишь продекларировано, но не было подкреплено в последующем – ни принятием соответствующих законов, ни необходимым финансированием [3]. Стоит согласиться с таким утверждением, так как в ходе анализа расходов бюджета Российской Федерации на сферу физической культуры и спорта с 1993 г. (год принятия Основ законодательства о физической культуре и спорте) до 1999 г. (их отмена) было выявлено, что максимальный процент отчислений составил 0,14% (1996 г. – Олимпийские игры в Атланте), а минимальный – 0,03% (1993 г.) от всего бюджета расходов государства. Это свидетельствует не только о так называемом остаточном принципе бюджетного финансирования отрасли, но и об отсутствии должного контроля за реализацией законодательства.

В 1999 г., отменяя Основы законодательства, был принят Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», который не сформировал постатейно направления, необходимые для государственной политики в сфере физической культуры и спорта (финансовая политика отрасли; процентное отношение от расходной части бюджета, как было записано в основах законодательства; льготное налогообложение органами государственной власти с целью активизации инвесторов, спонсоров и благотворительных организаций).

Новый федеральный закон «О физической культуре и спорте» 2007 г. в ст. 38 установил основные принципы финансового обеспечения отрасли. Определены расходные обязательства Российской Федерации и ее субъектов. Так, к вопросам государственного финансирования относятся: обеспечение спортивных сборных команд Российской Федерации, в том числе спортсменов-инвалидов, участие в их подготовке к международным спортивным соревнованиям, Олимпийским играм и обеспечение их участия в таких соревнованиях, оформление и ведение спортивных паспортов, пропаганда физической культуры, спорта и здорового образа жизни и др. К региональным финансовым обязательствам с 2007 г. относится обеспечение спортивных команд субъектов РФ, проведение соревнований местного, регионального уровней, развитие массовой физической культуры и спорта в регионе. Что же касается вопросов благотворительной деятельности, спонсорства, то п. 5 ст. 38 разрешается финансирование физической культуры и спорта из иных, не бюджетных, не запрещенных законодательством Российской Федерации источников [4].

Однако по-прежнему не были сформулированы постатейно важные вопросы, необходимые в государственной политике по развитию сферы физической культуры и спорта. Например, нет четко установленного процента расходов, направляемого на сферу физической культуры и спорта, как это было в «Основах законодательства о физической культуре и спорте», не прописано льготное налогообложение органами государственной власти с целью активизации инвесторов и спонсоров. Вопросы дополнительного финансирования как спортсменов, так и работников сферы отнесены к компетенции региональных властей.

Несмотря на оставшиеся нерешенными законодательно вопросы финансирования отрасли, с 1999 г.

наблюдается увеличение государственных расходов на сферу физической культуры и спорта [5]. Во многом этому способствовало улучшение экономической ситуации: с 1999 г. начался период экономического роста. Результатом стало увеличение финансирования за период с 1998 по 2007 г. в 35 раз. Однако, несмотря на положительную динамику, процентные показатели расходов в 2000-е гг. на сферу по-прежнему низкие: максимум – 0,28% (2007 г.), минимум – 0,1% (2003 г.). Проблема финансового обеспечения отрасли во многом повлияла на политику по развитию физической культуры и спорта в регионах начиная с 1991 г., когда субъектам Российской Федерации была предоставлена самостоятельность в выборе дальнейшего развития. В отчетах за 1990-е гг. по выполнению плана физкультурно-спортивных мероприятий отмечалось низкое финансирование отрасли. Подчеркивалось, что не хватает бюджетных средств для увеличения объема работы, для приобретения инвентаря и оборудования для спортшкол, для полного обеспечения календаря соревнований и спортивно-массовых мероприятий [6. Д. 52. Л. 3].

В результате анализа отчетов о работе спортивного комитета Кемеровской области было выявлено, что процент отчислений из местных бюджетов Кемеровской области в 1990-е гг. был выше, чем на федеральном уровне. Так, в 1993 г. на физическую культуру и спорт было направлено 0,68% в среднем от муниципальных бюджетов, а из федерального бюджета – 0,03% [6. Д. 38. Л. 1–3]. Несмотря на это, финансирования явно не хватало: результатом стало неполное проведение спортивно-массовых мероприятий, планируемых ежегодно. В аналитических записках руководящих структур области отмечалось, что в 1999 г. из-за недостаточного финансирования выполнение единого календарного плана спортивных мероприятий составило 85%, по-прежнему сохранялся долг по заработной плате. Параллельно с сокращением бюджетного финансирования отказались заниматься вопросами физической культуры и спорта профсоюзы. Экономические трудности 1990-х гг. предопределили снижение активности социальной политики промышленных предприятий, где было сокращено значительное число физкультурных работников, снизился уровень хозяйственного содержания спортивных и оздоровительных сооружений. Это в первую очередь сказалось на состоянии материально-технической базы: спортивные школы, спортклубы на предприятиях и в учебных заведениях не имели возможности не только приобрести инвентарь и оборудование, но и поддерживать оставшиеся со времен Советского Союза спортивные сооружения в рабочем состоянии. В сельских районах Кузбасса дело обстояло еще хуже. Таким образом, перед регионами Российской Федерации встала задача проведения политики с целью решения финансовых вопросов для сохранения и дальнейшего развития физической культуры и спорта.

Следует отметить, что основным источником привлечения средств в сферу стали дополнительные налоги с населения. Так, в г. Кемерово с целью изыскания дополнительных средств на содержание детских игровых, спортивных площадок и клубов по месту житель-

ства вводился сбор, который составлял 2% от минимального размера оплаты труда («О введении сбора на содержание детских игровых, спортивных площадок и клубов по месту жительства в г. Кемерово» от 29.08.1997 г.). Кроме того, на финансирование отдельных направлений работы спортивных клубов по месту жительства использовался процент от доходов жилищно-эксплуатационных контор, варьирующийся в зависимости от города Кузбасса (Кемерово, Белово и др.).

К середине 1990-х гг. в Кемеровской области в практику входит создание фондов по обеспечению отраслей социальной сферы, в том числе физической культуры и спорта («О целевом фонде культуры, спорта и молодежи» от 26.04.1996 г.). Источниками финансирования фонда выступают штрафы за нарушение дисциплины цен, административные штрафы, налагаемые государственной налоговой инспекцией, добровольные взносы юридических и физических лиц. Средства фонда направлялись на городские традиционные мероприятия в области культуры, спорта и молодежной политики; на поддержку работы творческих, спортивных и молодежных клубов, студий, образовательных учреждений, учреждений культуры.

В 1990-е гг. отмечается и другая тенденция – освобождение от некоторых налогов предприятий, ведущих активную физкультурно-оздоровительную работу с населением (города Юрга, Кемерово и др.). Отмечены случаи предоставления налоговых льгот спортивным федерациям. Так, в г. Кемерово городским Советом народных депутатов принимаются решения о предоставлении целевой налоговой льготы федерации бокса и кикбоксинга «Ринг Кузбасса». Финансирование спорта, по существу, не освобождало частных лиц от налогового бремени. Поэтому спонсирование в сфере физической культуры и спорта Кузбасса имело характер одноразовых акций. Чаще спонсорами в 1990-е гг. выступали банки (Кемеровский сберегательный банк, Кузбасспромбанк, Кузбассоцбанк), акционерное общество «Кокс», концерны «Кузбассразрезуголь», «Ленинскуголь» и др. Деньги направлялись на проведение спортивных соревнований (I Кузбасский международный шахматный турнир 1995 г.), содержание некоторых спортивных команд (футбольной команды инвалидов-ампутантов «Кузбасс», клуба инвалидов-ампутантов «Сибиряк») [8].

Областные и городские программы развития физической культуры и спорта, принимаемые с 1996 г. ежегодно, определили основное направление в своем финансировании – на укрепление материально-технической базы. Например, по программе «Развитие физической культуры и спорта в г. Кемерово в 2000 г.» доля средств, рассчитанных на реконструкцию и строительство спортивных сооружений, составила 74%, в то время как на спорт высших достижений было направлено 17% от всех расходов программы. Так, в 2000 г. по программе были реконструированы стадион «Химик» и легкоатлетический манеж, открыта новая сеть муниципальных спортивных учреждений – детских юношеских спортивных школ по плаванию и фигурному катанию и др.

На мероприятия по поддержанию спорта высших достижений, особенно зимних олимпийских видов спорта,

привлекались средства со всех уровней бюджета. Так, в 1992 г. администрация области выделила из внебюджетных средств 1 млн рублей на развитие в Кузбассе детского горнолыжного спорта [6. Д. 29. Л. 4]. Кроме того, выплата стипендий, отправка на учебно-тренировочные сборы, командирование ведущих спортсменов на российские и международные соревнования финансировались, помимо федерального бюджета, из областного, местного бюджетов, доходов от платных услуг учреждений спорта и спонсорские взносы.

В конце 1990-х – начале 2000-х гг., когда в стране наступает экономический подъем, финансирование на все социальные сферы, в том числе физическую культуру и спорт, увеличивается. В последующие годы в Кемеровской области, как и в России в целом, отмечена положительная динамика в финансировании отрасли. Анализируя динамику процента исполнения бюджета учреждений физической культуры, спорта и туризма в общем исполнении бюджета территорий области, можно убедиться в качественном увеличении финансирования отрасли физической культуры и спорта по конкретным городам области. Если в 1996 г. средний процент направленных на сферу физической культуры и спорта средств по городам Кузбасса составил 0,82%, то в 1999 г. – 1,18%. Из 18 городов области больший процент бюджета на развитие спорта направляли Таштагол и Междуреченск, причем это происходило и в экономически трудное для области время.

В ходе анализа распоряжений и указов в период 1991–2007 гг. о финансировании, материальной помощи, оказываемой органами управления физической культуры и спорта Кемеровской области, просматривается постоянство финансируемых направлений: поддержка и развитие горнолыжного спорта в области; поддержка команды высшей лиги «Кузбасс» по хоккею с мячом; командирование выдающихся спортсменов области на учебно-тренировочные сборы и соревнования. Однако, несмотря на положительную динамику по данному вопросу, можно констатировать по-прежнему низкое финансирование сферы физической культуры и спорта в сельской местности Кемеровской области. Из 17 районов в 2001 г. 10 направляли на сферу физической культуры и спорта меньше 0,08% (Чебулинский район – 0,02%; Тяжинский – 0,03%) [6. Д. 115. Л. 6].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в рассматриваемый период (1991–2007 гг.) в государственной политике по развитию сферы физической культуры и спорта остро стоял вопрос финансирования. В 1990-е гг. законодательным инициативам во многом мешала финансовая сторона дела: низкое бюджетное финансирование не позволяло в полном объеме реализовать запланированное, а попытки создания общественных фондов (с целью финансирования сборных команд, социальной поддержки спортсменов и работников сферы) не были эффективны. Спонсорство на тот момент представляло собой разовые акции. Поэтому принятые в 1993 г. «Основы законодательства Российской Федерации о физической культуре и спорте», устанавливающие 2% на сферу физической культуры и спорта от совокупных расходов бюджетов всех уровней,

не были на практике реализованы. В дальнейшем принимаемые законы не содержали положений, которые бы четко устанавливали процент отчислений государства в эту сферу. Органы управления Кемеровской области, поставленные в жесткие финансовые рамки, были вынуждены предпринимать меры с целью сохранения массовой физической культуры и спорта высших достижений. Экономический подъем, начавшийся к началу 2000-х гг., позволил увеличить финансирование на всех уровнях власти. В результате анализа архивных материалов можно сделать следующие выводы.

Во-первых, наблюдается постоянство финансируемых направлений региональными структурами власти (зимние виды спорта).

Во-вторых, средства программ по развитию физической культуры и спорта в регионе направлялись большей частью на укрепление материально-технической базы.

В-третьих, за рассматриваемый период проблема недостаточного финансирования сферы физической культуры и спорта в сельской местности так и не была решена.

ЛИТЕРАТУРА

1. Указ Президента Российской Федерации от 22.05.1996 г. № 748 «О дополнительных социальных гарантиях спортсменам, работникам физической культуры, спорта и туризма» // Собрание законодательства РФ. 27.05.1996. № 22. ст. 2660.
2. Указ Президента РФ от 22.11.1993 г. № 1973 «О протекционистской политике РФ в области физической культуры и спорта» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 29.11.1993. № 48. ст. 4646.
3. Аристова Л.В. Государственная политика в сфере физической культуры и спорта (Теоретические проблемы социальной политики. Особенности государственного регулирования) = State Politics in Physical Culture and Sport Area (Theoretical Problems of Social Politics. Peculiarities of Governmental Control) // Теория и практика физической культуры. 1999. № 5. С. 2–8.
4. Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 10.12.2007. № 50. Ст. 6242.
5. Рожков П.А. О построении оптимальной модели финансирования физической культуры и спорта в условиях модернизации экономики и социальной сферы России // Теория и практика физической культуры и спорта. 2004. № 7. С. 19–25.
6. Государственный архив Кемеровской области (ГАКО). Ф. Р-411. Оп. 1 доп.
8. Вся жизнь – поступок // Левый берег. 1993. № 13 (134).

Статья представлена научной редакцией «История» 27 декабря 2012 г.