

Научная статья
УДК 342.45
ББК 51.1л

DOI: 10.47475/2618-9852-2026-11-3-5-10

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ МАССОВОГО СПОРТА В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

*Виктория Евгеньевна Смирнова¹,
Ирина Дмитриевна Колмакова²*

¹Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия, Kdolinina34@gmail.com

²Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия, kolmakova@csu.ru

Аннотация. В статье рассматриваются нормативно-правовые и институциональные основы управления развитием массового спорта в муниципальном образовании. Раскрываются уровни правового регулирования в сфере физической культуры и спорта, полномочия органов местного самоуправления, значение муниципальных программ, а также роль специализированных органов, муниципальных учреждений и общественных организаций в обеспечении доступности массового спорта для населения.

Ключевые слова: массовый спорт, муниципальное образование, физическая культура и спорт, местное самоуправление, нормативно-правовое регулирование, институциональная основа, муниципальная программа

Для цитирования: Смирнова В. Е., Колмакова И. Д. Нормативно-правовая и институциональная основа управления развитием массового спорта в муниципальном образовании // Общество, экономика, управление. 2026. Т. 11, № 3. С. 5–10. DOI: 10.47475/2618-9852-2026-11-3-5-10

Original article

REGULATORY, LEGAL, AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR MANAGING THE DEVELOPMENT OF MASS SPORTS IN A MUNICIPALITY

Viktoria E. Smirnova¹, Irina D. Kolmakova²

¹Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia,
Kdolinina34@gmail.com

²Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia,
kolmakova@csu.ru

Abstract. This article examines the regulatory, legal, and institutional framework for managing the development of mass sports in a municipality. It reveals the levels of legal regulation in the field of physical culture and sports, the powers of local self-government bodies, the importance of municipal programs, as

well as the role of specialized authorities, municipal institutions, and public organizations in ensuring the accessibility of mass sports for the population.

Keywords: mass sports, municipality, physical culture and sports, local self-government, regulatory framework, institutional framework, municipal program

For citation: Smirnova VE, Kolmakova ID. Regulatory, Legal, and Institutional Framework for Managing the Development of Mass Sports in a Municipality. *Society, economy, management*. 2026;11(3):5-10. (In Russ.). DOI: 10.47475/2618-9852-2026-11-3-5-10

Развитие массового спорта в муниципальном образовании выступает одним из приоритетных направлений современной социальной политики, поскольку непосредственно связано с укреплением здоровья населения, профилактикой заболеваний, повышением продолжительности активной жизни граждан и формированием культуры здорового образа жизни. В условиях урбанизации, роста психоэмоциональных нагрузок, распространения малоподвижного образа жизни и усиления социальных различий значимость физической культуры и массового спорта существенно возрастает. Для муниципалитетов это означает необходимость формирования такой модели управления, которая обеспечивала бы реальную, а не декларативную доступность спортивной инфраструктуры и физкультурно-оздоровительных услуг для детей, молодежи, трудоспособного населения, лиц старшего возраста и граждан с ограниченными возможностями здоровья.

Массовый спорт имеет важное общественное значение не только как сфера организации досуга, но и как инструмент решения более широких задач местного развития. Регулярные занятия физической культурой способствуют социальной интеграции, укреплению локальных сообществ, снижению уровня девиантного поведения сре-

ди несовершеннолетних, повышению трудового потенциала населения. Кроме того, наличие развитой спортивной среды положительно влияет на привлекательность территории, формирует благоприятный имидж муниципального образования и создает дополнительные возможности для вовлечения населения в общественную жизнь. По этой причине система управления массовым спортом должна рассматриваться как часть общей муниципальной политики в сфере здравоохранения, образования, молодежной политики, социальной защиты и территориального развития.

Оценивание качества реализации государственной политики в сфере физической культуры и спорта базируется на сборе статистических показателей и их дальнейшем анализе. Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, на протяжении более 15 лет рассматривается в качестве ключевого показателя качества реализации государственной политики в сфере физической культуры и спорта, что обуславливает особую важность обеспечения качества методических подходов к ее оценке [1, с. 76].

Данные о развитии физической культуры и спорта в отдельных субъектах Уральского федерального округа представлены на рис. 1.

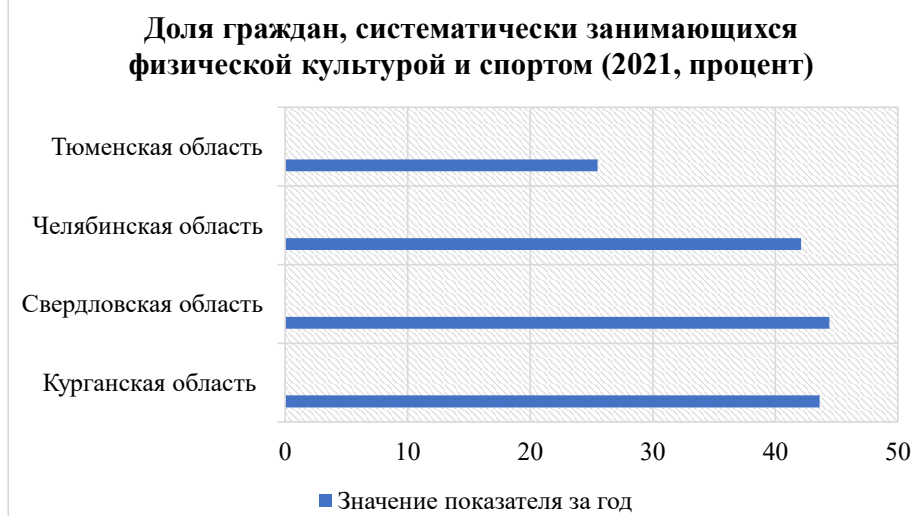


Рис. 1. Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом*

Fig. 1. The proportion of citizens who regularly engage in physical activity and sports

* Составлено авторами. Источник: <https://www.fedstat.ru/indicator/59266>

Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом в субъектах УрФО, за исключением Тюменской области составляет более 40 % и примерно равна среднему значению в целом по стране.

Нормативно-правовая основа управления развитием массового спорта носит многоуровневый характер и включает федеральный, региональный и муниципальный уровни. Каждый из них выполняет собственные функции, но наибольшая эффективность достигается при их согласованности и взаимодополняемости. На федеральном уровне задаются базовые правовые принципы, закрепляются права и гарантии граждан, распределяются полномочия между уровнями публичной власти, определяются стратегические ориентиры развития отрасли. На региональном уровне осуществляется конкретизация федеральных установок с учетом социально-экономических и территориальных особенностей субъекта Российской Федерации. На муниципальном уровне обеспечивается непосредственная организация работы с населением, управление объектами местной спортивной инфраструктуры, реализация программ и проведение физкультурно-массовых мероприятий.

Ключевым актом федерального уровня является Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»¹. Данный закон закрепляет основные принципы государственной политики в сфере физической культуры и спорта, определяет полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, устанавливает правовые основы организации спортивной деятельности, а также гарантирует гражданам право на доступ к занятиям физической культурой и спортом. Особое значение имеет положение о том, что органы местного самоуправления создают условия для развития физической культуры и массового спорта, организуют проведение официальных физкультурных мероприятий и обеспечивают развитие объектов спорта местного значения. Тем самым законодатель прямо указывает на активную роль муниципалитетов в данной сфере.

Федеральный закон № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» является одним из базовых актов. Именно через его нормы закон закрепляет круг вопросов местного значения и правовые основы работы органов местного самоуправления, а муниципальные образования получают компетенцию по организации условий для развития физической культуры и массового спорта на своей территории.

¹ О физической культуре и спорте в Российской Федерации: Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

Из этого следует, что спортивная политика на местном уровне не выглядит чем-то факультативным. Муниципалитет обязан обеспечить ее организационно, финансово и нормативно, потому что речь идет о публично значимом полномочии. Системообразующую роль играют и документы стратегического планирования. Прежде всего, это Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 24.11.2020 № 3081-р². В ней государство фиксирует целевые ориентиры: рост доли населения, которое систематически занимается физической культурой и спортом, развитие спортивной инфраструктуры шаговой доступности, совершенствование кадрового обеспечения, внедрение цифровых технологий управления, создание условий для занятий спортом по месту жительства, учебы и работы. Эта Стратегия направляет органы публичной власти на повышение вовлеченности граждан в регулярную физическую активность и уводит управление отраслью от разрозненных мероприятий к более цельной модели.

Общие целевые показатели стратегии предусматривают повышение уровней:

- вовлеченности граждан в систематические занятия физической культурой и спортом (до 70 % — к 2030 г.);
- вовлеченности в них инвалидов (до 30 % — к 2030 г.);
- обеспеченности граждан спортивной инфраструктурой (до 74 % — к 2030 г.) [2, с. 6].

Федеральная нормативная база не ограничивается только законами и стратегией. Ее дополняют подзаконные акты, методические рекомендации, стандарты и проектные документы, которые касаются строительства и эксплуатации спортивных объектов, организации центров тестирования ГТО, проведения официальных соревнований, обеспечения безопасности участников мероприятий. Все это вместе задает единые правила работы спортивной сферы и дает сопоставимость управленческих практик в разных регионах и муниципалитетах.

Региональные нормативно-правовые акты конкретизируют положения федеральных законов. Законы субъектов Российской Федерации, государственные программы и акты исполнительных органов власти определяют приоритеты развития физической культуры и спорта в регионе, механизмы предоставления субсидий муниципальным образованиям, порядок участия в реализации федеральных проектов, меры

² Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 24.11.2020 № 3081-р // Собрание законодательства РФ. 2020. № 49. Ст. 7915.

поддержки спортивных учреждений и общественных объединений. Данный механизм реализуется и в Челябинской области. Регион не просто принимает документы в данной сфере, но и еще методически сопровождает муниципалитеты, организует мониторинг показателей, аккумулирует финансовые ресурсы и выстраивает общий подход к развитию массового спорта на территории субъекта РФ. Важность данного принципа заключается в необходимости учитывать территориальную специфику.

В зависимости от расселения населения, климатических условий, транспортной доступности, уровня бюджетной обеспеченности и структуры занятости граждан инструменты развития массового спорта заметно различаются. Одним муниципалитетам нужнее многофункциональные физкультурно-оздоровительные комплексы, другим важнее дворовая инфраструктура, пришкольные спортивные площадки, открытые стадионы и универсальные площадки в сельских поселениях.

Муниципальный уровень ближе всего к населению, поэтому именно здесь спортивная политика становится не схемой, а практикой. Нормативную основу на этом уровне образуют устав муниципального образования, решения представительного органа, постановления администрации, положения об уполномоченных органах, муниципальные задания для учреждений, порядки предоставления субсидий и муниципальные программы развития физической культуры и спорта. Здесь же принимают решения о размещении спортивных объектов, режиме их работы, организации секций и клубов, календаре массовых мероприятий, взаимодействии со школами, учреждениями культуры, молодежными центрами и общественными организациями. Центральным инструментом управления выступают муниципальные программы. Программно-целевой подход позволяет увязать цели, задачи, сроки, исполнителей, объемы финансирования и показатели эффективности. Проектный подход в государственной культурной политике является одной из самых конкурентоспособных технологий [3, с. 34]. Проектный подход может потребовать структурной перестройки инфраструктуры спортивных сооружений, обслуживания гостиничного, жилищного фонда и т. д. [4, с. 94]. В такие проекты обычно включают строительство, ремонт и оснащение спортивных объектов, организацию соревнований и фестивалей, поддержку спорта по месту жительства, развитие адаптивной физической культуры, внедрение комплекса ГТО, информационное сопровождение и популяризацию здорового образа жизни. Кроме того, через них муниципалитет может системно распределять ресурсы, ставить измеримые результаты и потом проверять достижение целевых показателей.

Институциональная основа управления — это уже не только правовые нормы, но и конкретные участники. Центральное место занимают органы местного самоуправления, прежде всего профильные управления, комитеты и отделы по физической культуре и спорту.

На них лежит стратегическое и текущее планирование, разработка проектов муниципальных программ, подготовка нормативных актов, распределение бюджетных средств, координация подведомственных учреждений, организация официальных спортивных и физкультурных мероприятий, а также взаимодействие с региональными органами власти. В городе Челябинске такую роль выполняют Управление по физической культуре и спорту Администрации г. Челябинска, а также муниципальные учреждения: спортивные школы, физкультурно-оздоровительные комплексы, центры тестирования ГТО, клубы по месту жительства, ледовые арены, бассейны, многофункциональные спортивные площадки и другие организации, которые предоставляют населению реальный доступ к занятиям физической культурой. Именно через них муниципальная политика получает практическое выражение. От качества их работы зависит регулярность занятий, охват населения, безопасность, комфорт и привлекательность спортивной среды. Существенную роль играют и негосударственные субъекты — спортивные федерации, автономные некоммерческие организации, общественные объединения, волонтерские движения, инициативные группы граждан, а также коммерческие организации в сфере фитнеса и оздоровительных услуг. Их участие расширяет социальную базу массового спорта, делает формы физкультурной активности разнообразнее, помогает развивать дворовые и любительские лиги, проводить семейные спортивные праздники и привлекать внебюджетные ресурсы.

Важным аспектом эффективной работы является межведомственное взаимодействие. Массовый спорт нельзя рассматривать отдельно от системы образования, здравоохранения, социальной защиты, молодежной политики и городского благоустройства. Использование пришкольных спортивных залов и площадок во внеучебное время повышает доступность занятий по месту жительства. Участие медицинских организаций в профилактических программах поддерживает популяризацию физической активности, а включение спортивной инфраструктуры в проекты благоустройства общественных пространств делает спорт частью повседневной городской среды. Нужен не только компетентный профильный орган, нужна еще выстроенная горизонтальная координация, и это часто как раз слабое место. Ресурсное обеспечение тоже решает многое. Даже хорошая нормативная база и развитая организационная структура

сами по себе не дают результата без достаточного финансирования. Источники тут стандартные: средства местного бюджета, межбюджетные трансферты из регионального и федерального бюджетов, грантовая поддержка, спонсорские средства, механизмы государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

Но для муниципалитетов типична ограниченность собственных финансовых возможностей. Поэтому им приходится искать дополнительные источники, развивать партнерские формы реализации проектов, участвовать в конкурсах и программах поддержки. В современных условиях заметно выросло значение инициативного бюджетирования и общественного участия. Жители могут сами участвовать в выборе приоритетов развития спортивной инфраструктуры, предлагать проекты площадок, маршрутов для бега и скандинавской ходьбы, зон воркаута, велодорожек, площадок для уличных видов спорта. Такие практики делают управленческие решения точнее и одновременно формируют у населения чувство сопричастности к развитию городской среды. Это потом влияет и на востребованность уже созданных объектов.

Значимой тенденцией последних лет стала цифровизация управления отраслью. Исходя из этого, следует четко определять необходимые этапы и их очередность в ходе всего процесса с обязательным планированием со всеми входными и выходными параметрами [5]. Электронные платформы используют для записи в секции, учета загрузки спортивных объектов, мониторинга посещаемости, проведения онлайн-опросов населения и формирования статистической отчетности. Для крупных муниципалитетов это особенно важно, потому что там нужно учитывать территориальную неоднородность спроса на спортивные услуги и равномерность распределения инфраструктуры между районами. На основании Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2021 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» федеральным проектом «Цифровое государственное управление» для всех субъектов Российской Федерации установлен единый целевой показатель, характеризующий достижение национальной цели, – увеличение доли массовых социально значимых услуг, оказываемых населению в электронном виде, до 95 % к 2030 г. [6].

Эффективность управления во многом зависит от качества мониторинга и оценки результатов. Недостаточно просто создать систему органов и принять муниципальную программу, нужно регулярно следить, как проводимая политика реально влияет на вовлеченность населения в занятия физической культурой. Ключевые

показатели тут понятны: доля граждан, систематически занимающихся спортом, обеспеченность населения спортивными сооружениями, степень их территориальной доступности, охват детей и молодежи организованными формами занятий, количество мероприятий по месту жительства, уровень удовлетворенности граждан качеством услуг. Оценка должна быть не только количественной, но и качественной. Нужны еще комфорт, безопасность, инклюзивность и реальная востребованность объектов. В то же время в практике муниципального управления сохраняется целый набор проблем. Это недостаточность финансирования, износ спортивной инфраструктуры, неравномерность обеспеченности объектами разных районов, дефицит кадров, слабая координация между ведомствами, ограниченное участие населения в планировании, а также формальный характер отдельных программных мероприятий. В ряде случаев муниципальные программы больше ориентируются на отчетные показатели, тогда как повседневную доступность спорта для широких групп населения они обеспечивают не в полной мере.

Вопрос эффективности бюджетных расходов на развитие сферы физической культуры и спорта находится в постоянной зоне внимания регионов и муниципалитетов [7]. Перспективные направления развития уже довольно ясны. Это расширение сети малобюджетных объектов шаговой доступности, интеграция спортивной инфраструктуры в проекты благоустройства дворов и общественных пространств, развитие семейных и дворовых форм спорта, поддержка общественных инициатив, усиление адресной работы с социально уязвимыми группами населения. Сюда же относится доработка муниципальных программ на основе данных мониторинга, внедрение принципов проектного управления, повышение квалификации муниципальных служащих и руководителей учреждений, развитие партнерства с бизнесом и некоммерческим сектором. В итоге нормативно-правовая и институциональная основа управления развитием массового спорта в муниципальном образовании складывается как сложный комплекс федеральных, региональных и муниципальных механизмов. Ее результативность определяют не только полнота правового регулирования, но и согласованность действий органов местного самоуправления, муниципальных учреждений, общественных организаций, бизнеса и самих граждан. Именно на муниципальном уровне государственная спортивная политика получает практическое исполнение, и от качества местного управления во многом зависит доступность спорта, уровень вовлеченности населения и социальный эффект всей отрасли.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Сергеев А. В. Анализ подходов к формированию статистической отчетности учета граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом // Вестник спортивной науки. 2026. № 2. С. 76–83.
2. Богомолов Г. В., Орлов К. А., Прокопенкова Ю. М. О развитии стратегического планирования в области физической культуры и спорта // Вестник спортивной науки. 2022. № 3. С. 4–10.
3. Маркус А. Ю., Колмакова И. Д. Региональная политика в сфере культуры как область проектной деятельности (на примере Челябинской области) // Общество, экономика, управление. 2024. Т. 9. № 1. С. 33–41.
4. Хайруллин Р. К. Теоретические аспекты финансирования инвестиционных проектов и их реализации в сфере физической культуры и спорта // Инновационное развитие экономики. 2016. № 6-2 (36). С. 90–95.
5. Бурлаков М. Е., Бутаков Н. А., Колмакова Е. М. Цифровая трансформация отраслей государственного сектора: проблемы и пути их нивелирования // Общество, экономика, управление. 2023. Т. 8. № 2. С. 5–8.
6. Колмакова И. Д., Верзакова Д. А. Эффективность предоставления государственных услуг в сфере спорта // Вестник спортивной науки. 2023. № 6. С. 69–72.
7. Богомолов Г. В., Орлов К. А., Прокопенкова Ю. М. Анализ финансового обеспечения сферы физической культуры и спорта на основе данных федерального статистического наблюдения // Экономика и управление в спорте. 2024. Т. 4. № 1. С. 11–26.

REFERENCES

1. Sergeev AV. Analiz podhodov k formirovaniyu statisticheskoy otchetnosti ucheta grazhdan, sistematicallye zanimayushchihsya fizicheskoy kul'turoj i sportom [Analysis of approaches to compiling statistical reports on citizens regularly engaged in physical culture and sports]. *Vestnik sportivnoj nauki*. [Bulletin of Sports Science]. 2026;(2):76-83. (In Russ.).
2. Bogomolov GV, Orlov KA, Prokopenkova YM. O razvitii strategicheskogo planirovaniya v oblasti fizicheskoy kul'tury i sporta [On the development of strategic planning in the field of physical culture and sports]. *Vestnik sportivnoj nauki*. [Bulletin of Sports Science]. 2022;(3):4-10. (In Russ.).
3. Markus AYu, Kolmakova ID. Regional'naya politika v sfere kul'tury kak oblast' proektnoj deyatel'nosti (na primere Chelyabinskoy oblasti) [Regional cultural policy as a sphere of project-based activity (a case study of the Chelyabinsk Region)]. *Obshchestvo, ekonomika, upravlenie* [Society, Economy, Management]. 2024;9(1):33-41. (In Russ.).
4. Hajrullin RK. Teoreticheskie aspekty finansirovaniya investicionnyh projektov i ih realizacii v sfere fizicheskoy kul'tury i sporta [Theoretical Aspects of Financing Investment Projects and Their Implementation in the Sphere of Physical Culture and Sports]. *Innovacionnoe razvitie ekonomiki* [Innovative Economic Development]. 2016;(6-2(36)):90-95. (In Russ.).
5. Burlakov ME, Butakov NA, Kolmakova EM. Cifrovaya transformaciya otraslej gosudarstvennogo sektora: problemy i puti ih nivelirovaniya [Digital Transformation of Public Sector Industries: Challenges and Ways to Mitigate Them]. *Obshchestvo, ekonomika, upravlenie* [Society, Economy, Management]. 2023;8(2):5-8. (In Russ.).
6. Kolmakova ID, Verzakova DA. Effektivnost' predostavleniya gosudarstvennyh uslug v sfere sporta [Efficiency of providing state services in the sphere of sports]. *Vestnik sportivnoj nauki*. [Bulletin of Sports Science]. 2023;(6):69-72. (In Russ.).
7. Bogomolov GV, Orlov KA, Prokopenkova YM. O razvitii strategicheskogo planirovaniya v oblasti fizicheskoy kul'tury i sporta [On the development of strategic planning in the field of physical culture and sports]. *Ekonomika i upravlenie v sporte*. [Bulletin of Sports Science]. 2024;4(1):11-26. (In Russ.).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

В. Е. Смирнова — магистрант факультета экономики и управления.

И. Д. Колмакова — доктор экономических наук, заведующая кафедрой инноватики и управления.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

V. E. Smirnova — a master's student in the Faculty of Economics and Management.

I. D. Kolmakova — Doctor of Economic Sciences, Head of the Department of Innovation and Management.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.
Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article.
The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию / The article was submitted: 16.09.2026
Принята к публикации / Accepted for publication: 05.10.2026