

俄罗斯国家主导体育管理模式的基本特征及其启示

秦剑杰, 李继东, 张晶, 崔蕾
(河北体育学院, 河北 石家庄 050041)

摘要: 以俄罗斯宪法、法律和体育发展纲要为线索, 以官方文献和数据为基础, 归纳和分析了俄罗斯国家主导体育管理模式的三个基本特征: 以宪法为基础的国家体育法规体系, 以联邦总统为首的国家体育管理机构体系, 以及以预算保障为主的国家体育财政制度。概述了俄罗斯的国家体育价值观, 论述了国家体育价值观与国家体育管理模式间的关系, 并进一步阐述了研究俄罗斯国家体育管理模式所得到的启示。首先, 确立先进的国家体育价值理念是建立现代体育管理模式的基础, 而国家体育价值理念的核心是“体育为谁”的问题。此外, 大众体育是一个国家社会政策中十分重要的方面, 从侧面反映国家社会政策的方向和本质。

关键词: 体育管理; 体育管理模式; 俄罗斯

中图分类号: G80-05; K511.2 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2017)02-0045-07

Basic characteristics of and inspirations from the sports management mode governed by the country of Russia

QIN Jian-jie, LI Ji-dong, ZHANG Jing, CUI Lei

(Hebei Institute of Physical Education, Shijiazhuang 050041, China)

Abstract: By using Russian constitution, laws and sports development outlines as the clues, and basing on official literature and data, the authors summed up and analyzed three basic characteristics of the sports management mode governed by the country of Russia: a national sports legal system based on constitution, a national sports management organization system headed by the federal president, and a national sports financial system dominated by budget assurance. The authors summarized Russia's national sports value view, expounded on the relationship between national sports value view and national sports management mode, and further expatiated on inspirations derived from studying Russia's national sports management mode. Firstly, establishing an advanced national sports value philosophy is the foundation for building a modern sports management mode, while the core of national sports value philosophy is the issue about "for whom sport is". Secondly, mass sport is a very important aspect in national social policies; it will reflect the direction and nature of national social policies from one side.

Key words: sports management; sports management mode; Russia

作为世界体育大国之一, 俄罗斯有着完善的体育教育系统、完备的体育运动设施、较普及的全民健身运动、较高的专业竞技水平以及有效的体育管理模式。20世纪90年代初俄罗斯开始了艰难的国家制度转型, 在这个过程中体育事业也经历坎坷, 但是俄罗斯重视体育事业的传统没有丢, 而且建立起了俄罗斯特色的“以国家为主导的体育管理模式”。这一模式既凝结着俄罗斯传统体育文化和政治文化的精髓, 又体现了俄

罗斯国家管理制度的特点, 也反映了市场经济体制下体育发展的新要求。

俄罗斯是前苏联的继承国。前苏联的国家价值观是一切以国家为中心, 国家利益高于社会、集体和个体利益。以这种国家价值观为基础的国家主导的体育管理“模式”, 是要通过获得更多国际竞技奖牌来彰显国威及国家制度的优越性。在前苏联的体育管理模式下, 发展大众体育的目的也是直接或间接为竞技体育

服务,多数公共体育设施的质量不仅远落后于发达国家,也与前苏联已经达到的经济和技术水平不相称。中国曾有过与前苏联相近的体育管理模式,而且两国又都在实行国家管理体制转型。因此俄罗斯体育管理模式转型,大力发展大众体育的做法值得借鉴。

1 以宪法为基础的国家体育法规体系

一个国家的国家价值观集中体现在宪法中。之所以称俄罗斯的体育价值观为“国家体育价值观”,首先是因为俄罗斯的体育价值观有以联邦宪法为基础的法规因素。宪法是国家的基本法,规定国家的基本制度和体制。俄罗斯的法规体系由联邦宪法、联邦法律、联邦总统令,以及联邦政府、联邦部机构、联邦主体和地方自治体制定的法律法规构成。俄罗斯有着相当完善的国家体育法规体系,集中体现了俄罗斯特色的国家体育价值观。

1.1 联邦宪法

俄罗斯联邦宪法第二章“俄罗斯人和公民的自由与权利”。该章第41条规定:“每个人都有获得保护自身体质的权利。国家支持旨在保护和增强居民体质的联邦纲要,支持增强人的体质的活动及支持发展体育运动。”这些表述有两层含义,一是体育运动属于人的权利范畴;二是国家有义务保障公民行使这一权利。当一个国家在宪法中规定本国公民的权利时,相对应的一定是国家的义务,即国家有义务保障公民行使其权利。判断体育事业在一个国家的地位,最简单的方法就是看体育在其宪法中的地位。所以可以说,仅在体育事业的宪法地位方面俄罗斯不仅超越了前苏联,而且领先其他一些国家^[1]。

1.2 联邦法律

俄罗斯于2007年制定了新的《体育运动法》。该法确定了俄罗斯体育运动的法律、组织、经济和社会的基础,确定了俄罗斯体育立法的基本原则。在基本原则中就包括“要保障所有公民和各阶层居民从事体育运动的权利。保障每个人不受限制地获得体育运动的机会,这是个人德智体发展的必要条件。”要“对公民的体育运动权利提供国家保障。”“促进发展残疾人及其他需要更多社会救助的群体从事体育运动。”^[2]可以说《体育运动法》是俄罗斯体育运动的基本法,内容十分全面,最大限度地减少了体育实践中的法律空白,例如规定了引进外员的法律依据和基本程序。这部法律让体育运动管理的各主要分领域及各主要环节都有法可依。在俄罗斯,除《体育运动法》外,还根据行业特点把有关调节体育运动关系的内容在其他联邦法律里分别做出规定。

1.3 联邦总统令

根据宪法,俄罗斯联邦总统令与联邦法律具有同等效力。总统令调节的是具有全国意义的应由联邦的法律调节的体育运动关系,是对已有联邦法律的重要补充。例如,2012年7月普京发布总统令,决定成立总统直属体育运动委员会^[3]。这一委员会是总统直属的咨议机构,负责向总统提出国家体育政策建议。再如,2014年3月普京签署《关于全俄“为了劳动和国防”体育运动综合体》的总统令^[4],要求联邦政府在规定时间内批准该组织的章程,并在每年5月1日前向总统提交居民从事体育锻炼情况的报告。以总统令直接管理国家体育事务,这在体育大国也并不多见,这是国家主导的体育管理模式最高形式。

1.4 联邦政府法规

俄罗斯联邦政府关于体育运动的法规包括政府总理令和政府决议。例如联邦政府2006年1月批准了《俄罗斯2006—2015年体育运动发展联邦专项纲要》^[5]、2009年8月批准了《2020年前俄罗斯体育运动发展战略》、2014年4月批准了《俄罗斯联邦体育发展国家纲要》^[6]、2015年1月批准了《俄罗斯2016—2020年体育运动发展联邦专项纲要》^[7]。俄罗斯联邦政府制定的一系列法规配套文件决定了国家在体育管理领域的决定性主导作用,是以法规的形式直接践行俄罗斯的国家体育价值观的。

1.5 联邦部级法规

俄罗斯联邦体育部制定的法规同样具有法律效力。体育部是国家体育政策和法规的联邦执行部门,其法规主要是对实施国家体育发展纲要规定具有法规效力的措施。这些措施是实现纲要和战略规定指标的保障。体育部的法规对各联邦主体和地方自治体都有指导意义,这保证了全国范围内的体育运动事业不仅有统一的标准和方向,还有统一的措施。例如,2009年10月俄罗斯联邦体育、旅游和青年政策部制定的《2009—2015年期间实施2020年前体育发展战略的措施计划》^[8]。这一文件根据国家纲要和国家战略的要求,按照体育运动各具体领域、项目、居民群体都制定了更为详细的措施计划,这让体育领域内的各行业以及其他部门与体育运动相关的工作有了协同一致的措施。俄罗斯体育部的法规,让以国家为主导的体育管理模式具备了良好的政策传导机制和政策实施机制。

1.6 联邦主体法规

俄罗斯是联邦制国家,其主体主要指共和国、边疆区、州和直辖市。联邦主体立法和行政机构制定的法规是联邦法规系统的组成部分,具有地区法律效力。按照俄罗斯联邦的立法原则,各联邦主体的法律和法

规必须与联邦宪法和联邦法律保持一致。所以，联邦主体的体育法规是联邦体育法在地区的延伸，其意义一是结合本地区特点明确体育发展重点及各部门职责；二是为本地区体育预算提供法律依据。在法规形式上可以与联邦中央一样，有法律和纲要。例如，鞑靼共和国 2008 年 10 月制定了《鞑靼共和国体育运动法》，在 2010 年制定了《鞑靼共和国 2011—2015 年体育运动长期发展纲要》。这些法规都体现了与联邦法和联邦纲要配套的特点。这充分体现了以国家主导的体育管理模式下，在全国范围内不仅在方向上，而且在步调上都是一致的。

1.7 地方自治体法规

俄罗斯的地方自治体一般指除直辖市以外的市级和区级组织。市级人民代表机构和行政机构不属于国家权力序列，所以其文件不称“法律”，但其制定的与落实联邦和主体法规相关的文件仍具有法规效力。例如，乌德穆尔特共和国的基亚索沃区就于 2013 年 4 月制定了《自治体体育运动发展专项纲要》，十分具体地规定了各时期不同活动的预算、措施及指标。自治体有关体育的法规更贴近居民，对于发展大众体育有着重要的作用。

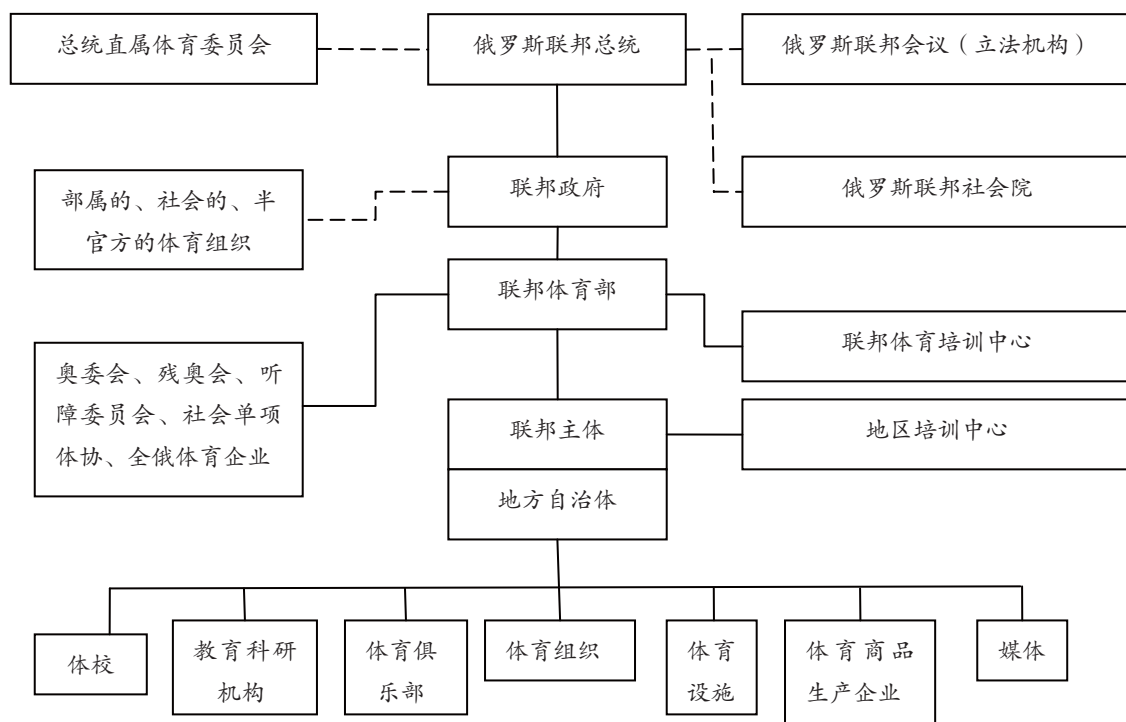
1.8 国际条约

俄罗斯签署的与体育相关的国际条约(也可称协

定、协议等)同样具有法律效力。当国内法规与国际条约有冲突时，遵守国际条约。从体育法规体系看，俄罗斯以国家主导的体育管理模式几乎做到了极致。这些法规规定了原则、方向、措施和指标。按照俄罗斯《行政违法法典》，违反或不遵守法规是要追究相应行政领导人的责任的。所以，不应轻易把俄罗斯完整和系统的体育法规视为“文牍主义”。国家为主导的管理模式的实质是行政管理，但只要行政管理有完善和系统的法规基础，就会避免出现“长官意志”，避免出现管理混乱的现象。从俄罗斯立法实践中可以看到，国家体育管理的基础是法规，而不是“讲话”“通知”或者“会议精神”，这可以说是个进步。

2 以联邦总统为首的国家体育管理机构

俄罗斯是实行总统制的联邦国家，联邦总统拥有国家最高行政权力。俄罗斯以国家为主导的体育管理模式的标志之一，就是总统是国家体育政策的直接和最高决策者。俄罗斯依照法律法规，建立起了联邦总统为首的国家体育管理机构。这个体系的特点是以行政权力机构为主，非国家权力机构为辅。前者保障着政策、方向和监督，后者保障着体育专业指导，体现了行政权力与专业的结合，共同实现既定的国家体育目标(见图 1)。



(图中虚线表示为咨议关系，实线为隶属关系)

图 1 俄罗斯以国家为主导的体育管理机构体系

2.1 联邦总统

根据总统令,俄罗斯成立了总统直属体育运动委员会。目前共有18个总统直属委员会。如前所述,体育运动委员会属于总统直属咨议机构。根据该委员会条例,其主要任务是在制定国家体育政策过程中负责联邦政府机构、联邦主体、地方自治体、社会体育组织间的工作协调,向联邦总统提出包括竞技体育在内的国家体育政策建议。总统则在这些建议的基础上提出联邦法律草案或修正案草案,通过立法机构审议成为正式法律,或是直接发布总统令,或是命令联邦政府制定相应法规。总统担任委员会的主席,副主席及成员分别为联邦副总理、总统助理、体育部长、财政部长、国防部长及其他相关联邦部的领导人,还有国家重大赛事所在地的最高行政领导人,此外还有主要企业和全国性体育协会的领导人。可以说这一委员会是俄罗斯以国家为主导的体育管理的决策中心。除总统直属体育委员会外,向总统负责的还有联邦立法机构和联邦社会院。与总统直属体育委员会比较,联邦社会院是有着更广泛代表性的咨议机构,可就保障和扩大公民体育权益问题向总统提出立法或政策建议。

2.2 联邦政府

俄罗斯《体育运动法》第六条对联邦政府在体育运动领域的管理权限作了规定,其中包括制定和实施国家体育政策,批准和实施体育发展纲要,参与国奥队的组织和培训,参与全俄各项体协的活动并提供预算资金,制定和批准各单项体育发展纲要,保障国家队后备人才的培养工作,组织国际、全俄及跨地区赛事,组织对体育业务干部的培训,对参加国际赛事的代表团提供包括资金、物质、技术、医疗等全方位保障,负责“体育运动是健康生活方式”的宣传工作,负责体育科研以及体育科普读物的出版,负责体育设施的建设和修缮,负责制定学生及不同群体适用的体育运动纲要,制定体育培训标准,参与和促进大众体育运动。从上述内容看,联邦政府不仅制定政策和纲要,而且直接参与管理从体育教育、宣传到竞技体育和大众体育的所有方面的工作。重要的是,政府承担的管理责任都有资金保障。政府不会去直接管理商业体育,那属于商业法规的调节范围。在商业赛事方面,政府的责任只是保障赛事和社会安全。联邦政府直接向联邦总统负责。联邦体育部、教育部及与体育运动相关的部门向联邦政府负责。

2.3 联邦体育部

体育部是俄罗斯专职体育行业管理的联邦政府机构。根据体育部条例⁹⁾,主要职能是制定和实施国家体育政策和法规,提供国家体育服务(包括反兴奋剂)和

管理国家体育资产。在履行体育管理职能过程中与其他联邦政府机构、联邦主体政府、地方自治体及其他社会体育组织协作。体育部的管理权限主要是,向联邦政府和联邦总统提供体育法规草案,决定“体育运动是健康生活方式”的宣传重点,对体育法规的实施效果进行分析,统一使用和分配联邦体育预算,落实联邦体育发展纲要,参与组织和主办全俄或跨地区体育赛事,负责国奥队和国家队的培训和参赛,批准国家队成员及专家名单,组织体育科研,对全俄各体育协会进行登记,对非商业体育组织提供必要帮助,并对以下内容制定规范文件:全俄协会的单项体育发展纲要的制定方法及提交程序、裁判条例、全俄反兴奋剂方法、单项体育教学和训练标准、国家队队员选拔原则和标准、对由地方政府及其他机构代联邦政府履行体育管理职能的事项制定规范文件和方法指导文件、制定全俄年度体育活动日程表、制定对体育日程表中的活动提供预算支持的方法。根据俄罗斯体育运动发展纲要的规定,联邦体育部是纲要实施的领导部门,对纲要的最终实施效果以及纲要配套预算资金的使用效果承担责任。

俄罗斯体育部内的机构设置是,部长、副部长、夏季运动项目发展司、冬季运动项目发展司、体育及大众运动发展司、科学和教育司、法规司、管理和监督司、足球世界杯筹备协调司、创新发展及国有资产管理司、预算司、财务监督审计司。从条例和机构设置可以看出,体育部是国家体育发展战略和纲要的实际实施者和管理者。

根据俄罗斯体育部的法律地位及职能,其直接管理的机构包括联邦主体政府和地方自治体的体育运动管理机构,还有奥委会、残奥会、听障人运动委员会、全俄单项运动协会、全俄体育运动联合体以及联邦直属运动培训中心。从联邦体育部的管理范围可以看出,既有政府机构,也有专业组织,是国家主导的体育管理模式的重要实施环节。

2.4 联邦主体政府

根据俄罗斯《体育运动法》,联邦主体政府负责制定本主体体育运动发展任务和方向,制定并实施本主体体育发展国家纲要及跨自治体体育运动发展纲要,其中包括要制定和实施单项运动发展纲要、青少年体育运动纲要、学校体育纲要、群众体育纲要、残疾人运动纲要。负责组织主体内的体育赛事,制定主体代表队组建程序并保障代表队训练和比赛,保障主体代表队后备人才的培养,促进大众体育和高水平竞技运动的发展,向本主体体育协会提供国家支持,支持民族体育的发展,发展残疾人体育和适应性体育,保障

地区体育培训中心的工作,监督本主体的体育组织及境内的国外体育组织遵守联邦培训标准,参与对国家队后备力量培训的保障。此外,联邦主体政府应以预算资金承担以下事项:落实国家体育运动政策,承担国家队参加在本地举办的国际赛事期间的训练支出,促进校园体育的发展,宣传“体育运动是健康的生活方式”。联邦主体政府有权对杰出运动员规定享受特殊物质待遇。

从上述职能可以看出,联邦主体政府是实施国家体育发展战略和纲要的重要机构,责任范围既有竞技体育也有大众体育,有校园体育和残疾人体育。普及和提高体育运动水平都离不开联邦主体政府。业务上,联邦主体政府的体育管理机构要同时服从联邦体育部的领导,而主体内的所有自治体主管体育的机构及地区体育培训中心都接受联邦主体体育管理机构的领导。此外,在业务上地区体育培训中心还要接受联邦培训中心的管理和指导。

2.5 地方自治体

根据俄罗斯《体育运动法》,地方自治体要根据自身条件和能力制定自己的体育运动发展纲要,促进发展中小学体育和群众体育运动,采取措施向不同社会群体推广体育运动,组织自治体及社区的体育运动赛事,制定自治体的体育活动日程表,监督本自治体的体育培训机构遵守联邦标准,发展青少年体育运动并为自治体代表队培训后备人才,参与联邦主体代表队后备人才培养工作,批准成立城区体育代表队,对联邦主体在本自治体举办的赛事提供帮助。地方自治体在基层体育管理方面拥有广泛的权力,在其管理范围内包括体校、教育和科研机构、俱乐部和其他体育组织、体育运动设施、体育产业组织和媒体。

3 以预算保障为主的国家体育财政制度

以国家为主导的体育管理模式的物质基础是预算保障制度。预算保障就是国家保障。只有充分和合理的预算保障,才有可能真正实现国家体育发展战略和发展纲要。

3.1 联邦和联邦主体预算中的体育支出

《俄罗斯 2006—2015 年体育运动发展联邦专项纲要》第 4 条规定,纲要所需要的资金来自联邦预算、联邦主体预算和预算外资金。实施纲要总共所需资金 1 589.537 亿卢布,联邦预算承担 973.602 亿卢布,占 61%;联邦主体预算承担 552.754 亿卢布,占 35%;预算外资金 63.181 亿卢布,占 0.4%。联邦和联邦主体预算合计占体育发展纲要所需资金的 96%。根据纲要,在资金支出方向上分为两大类,一是大众体育、二是高水平竞技体育。联邦和联邦主体在大众体育的

预算支出中合计占 94.5%,在高水平竞技体育的预算支出中合计占 96%。

3.2 联邦政府给联邦主体和地方自治体的体育专项拨款

根据俄罗斯体育发展纲要,有相当部分的现有及新建体育基础设施的所有权属于联邦主体或地方自治体所有,对于这部分设施的修缮或者新建,俄罗斯联邦政府在纲要范围内还可向设施所有者拨付体育专款。此类拨款有两个必要前提:一是设施须是联邦主体所有即国有,或者是地方自治体所有。鉴于地方自治体的特殊宪法地位,俄罗斯地方自治体所有的财产相当于我国的市级或县级国有财产。二是联邦主体或地方自治体须有相应配套预算资金,即中央与地方共同投资。例如,2015 年 8 月,在体育发展纲要的子纲要《2008—2015 年俄罗斯足球发展纲要》的规定项目内^[10],俄罗斯联邦政府向彼尔姆边疆区和坦波夫州分别拨付预算资金 6.64 亿和 1.59 亿卢布,用于当地青少年足球体校建设室内足球场。

3.3 联邦体育部给联邦主体和地方自治体的体育拨款

体育发展纲要范围内的预算支出主要由联邦体育部负责分配。主要分配方法是:联邦体育部按照纲要及各地区体育特点,制定各联邦主体应重点发展的体育单项清单,按照清单与各联邦主体签署拨款协议。清单不是一成不变的,会根据实际情况进行调整。例如,2014 年 2 月联邦体育部制定了 2014—2018 年各联邦主体重点体育项目清单,代替了 2011 年 6 月的清单。显然,联邦主体拥有的清单项目越多,获得的联邦预算就越多。如 2014 年斯塔夫罗波尔边疆区的重点项目由 8 个增加到了 15 个,这使得该区从联邦预算多获得了 900 万卢布的拨款^[11]。另一类似的分配方法是,联邦体育部按照联邦政府规定的资金划拨规则^[12],就每一具体事项与相关联邦主体签署协议。协议是格式化的。例如,按照协议,联邦主体须具备的条件是,主动提出拨款申请以及在自己已批准的预算中有对协议事项的拨款计划。俄罗斯对体育的国家预算保障体制是较完善的,这保证了体育运动的充分的物质基础,也保障了国家体育管理模式的稳定性。尽管在预算拨款方面程序上显得繁琐,但这在一定程度上保证了预算公开和公平。

2013 年俄罗斯对体育运动总预算支出为 2 508 亿卢布,人均约合 55 美元。其中联邦中央占 6.4%,联邦主体占 59%,地方自治体占 34.6%^[13]。从这个比例可以看出,联邦主体和地方自治体预算保障是体育运动主要保障。根据俄罗斯 2006—2015 年联邦体育专项纲要,对大众体育预算拨款为 874.3 亿卢布(不含政府预算外基金的拨款),对竞技体育的预算拨款为 501.7 亿卢布,用于大众体育的预算保障是竞技体育的 174%,这

表明大众体育既是预算保障重点,也是俄罗斯发展体育运动的重点。大众体育预算支出主要分为两部分,一是用于校园体育,向所有学生提供更好的基础设施及体育锻炼指导专家;二是用于居民区体育设施建设。体育场所和设施是居民区的“标配”。在俄罗斯的城市居民区,楼群中央往往建有小型体育场,周边是简易体育器械,居民不仅在此休闲锻炼,还举行小区内及小区间的业余体育比赛。在体育锻炼中不仅提高了居民和儿童的身体素质,也培养了他们坚韧的意志品质。联邦中央的预算主要用于保障国家体育代表队,保障与各地方体育项目的预算配套,以及保障联邦体育发展专项纲要的实施。这也是联邦中央预算承担大部分体育运动发展纲要所需资金的原因。

实践表明,俄罗斯以国家为主导的体育管理模式取得较好的效果。根据全俄舆论调查中心在2013年3月的调查结果显示,近7年对大众体育状况表示满意的人由42%增加到59%,年轻人中表示满意的达到70%。受调查者中对大众体育不满意的由44%下降到30%。定期参加体育活动的人数由39%增加到52%,其中每天坚持锻炼的占10%,一周数次的占14%,每周一次的占9%,一个月内数次的占7%,而11%的人为一年数次。运动者中43%选择全面锻炼,其次是田径(15%)和游泳(14%),而拳击、篮球和冰球只占2%~1%。在从不或极少从事体育活动的人中,没有时间占37%,钱不够占6%(2006年为11%),小区体育设施不够只占4%。在全俄舆论调查中心2015年5月的调查显示,受调查者中从事体育锻炼的人由2013年的52%增加到了61%,为近10年最高比例^[14]。

目前,俄罗斯系统性从事体育活动的人占总人口比例达到了29.0%。虽然与世界先进指标40%还有明显距离,但与自身比较,在实施体育发展纲要的8年里这一指标提高了17%,比例上已经超过了前苏联时期。作为发展大众体育的社会成果,俄罗斯人均寿命在2012年首次超过70岁,在2015年达到71.6岁。包括体育锻炼在内的健康生活方式增强了人们的幸福感,人口总数也一改20世纪末开始的递减颓势。全国人口总数在2006年为1.42亿,2015年增加到1.46亿,而且仍保持递增趋势。在竞技体育方面,俄罗斯运动员在奥运项目的国际大赛中进入前8名的人数占参赛人数比例达到39.3%(纲要指标为36%)^[15]。以大众体育为中心,大众体育和竞技体育良性共同发展,可以说俄罗斯国家主导的体育管理模式是基础。

4 俄罗斯国家主导的体育管理模式对我们的启示

4.1 俄罗斯的国家体育价值观值得借鉴

体育运动是公民的宪法权利,即体育以民为本,这是俄罗斯国家体育价值观的核心。俄罗斯由国家至上的国家体育价值观转向以民为本的国家体育价值观的根本原因,在于俄罗斯经全民公决制定的联邦宪法确立的新的国家核心价值。根据新的国家核心价值,国家存在的目的是为了保护国家主权和公民的权利。合理扩大和有效保障公民的权利是国家的义务,而不再像前苏联时期那样要求和鼓动人民一味效忠国家和政权。国家核心价值的集中体现在宪法第七条,规定“俄罗斯是社会国家”。社会的主体是人,是这个国家的每个公民及由公民组成的集体。社会国家的本质特征是国家为人的全面发展服务,而不是相反。社会国家发展经济的目的是为了人和社会的发展。所以可以说,俄罗斯国家体育价值观的转变是新的国家核心价值在体育运动事业的自然发展,而由“竞技体育举国模式”转向国家主导下的以大众体育优先的体育管理模式,是新的国家体育价值观的在管理模式上的自然发展。

创造条件让每个公民有条件行使体育运动的权利,这是政府的宪法义务。这样,俄罗斯联邦宪法和法律对政府办体育事业有着硬性约束力。这首先表现在体育政策法规化,建立起了完善的体育法规,体育政策有法可依;二是体育非市场化。政府是体育管理的主体,政府预算是体育事业的物质保障,以及以国有资产为主的体育运动基础设施。体育市场关系主要是在体育商品和部分体育服务方面发挥着应有的作用。体育完全市场化势必伤害大多数人的体育运动权利,在体育并不发达的国家更是这样。国家对体育的预算投资不是做善事,而是在履行义务。一个国家在大众体育上节省的投资,往往会被迫成倍增加医疗卫生投资。因为当大多数普通人长期缺少从事体育锻炼的物质条件时,必然会拥挤在医院的走廊。从这个意义上说,医院走廊是大众体育的一面镜子。

4.2 体育政策是社会政策的重要组成部分

俄罗斯的国家体育价值观是其国家价值观的延伸。国家价值观集中体现在国家宪法。按照俄罗斯宪法第七条规定,俄罗斯是“社会国家”。社会国家的国家政策目标是为了社会的发展,而社会的主体就是人。为了人的全面发展的政策都属于社会政策。所以,现代国家应像办全民义务教育和全民免费医疗一样办全民体育运动事业,这是一个国家社会管理的系统工程。从这个意义说,体育管理领域过分迷恋“为国争光”的“举国体制”,只注重培养高水平国际竞赛运动员而事实上忽略大众体育,这背离了现代体育价值观,是不该再提倡的。高水平国际竞赛运动员应是大众体育的明珠。发达的社会体育是强国的应有内涵。社会体

育直接展现国民精神风貌和国民气质，是一个国家的软实力。一个有着发达的社会体育的国家，这个国家的民族精神一定是健康的，只有这样的国家才更容易做到集中全部力量应对内外重大挑战。所以，聪明的政府总是会把发展大众体育作为“聪明的投资”。

参考文献：

- [1] 颜下里. 从竞技体育强国走向注重大众体育的俄罗斯[J]. 体育文化导刊, 2012(10): 13-17.
- [2] Федеральный закон от декабря 2007 года N 329-ФЗ. О физической культуре и спорте в Российской Федерации[EB/OL]. [2016-05-22]. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_73038/.
- [3] Указ Президента РФ от 28 июля 2012 г. N 1058. О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта[EB/OL]. [2016-05-22]. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133707/.
- [4] Указ Президента РФ от 24 марта 2014 г. N 172. О Всероссийском физкультурно-спортивном комплексе “Тотом к труду и обороне” (ГТО) [EB/OL]. [2016-05-22]. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160703/.
- [5] Постановление Правительства РФ от 11 января 2006 г. N 7. О федеральной целевой программе “Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006 - 2015 годы”[EB/OL]. [2016-05-22]. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89958/.
- [6] Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 302 (ред. от 16.09.2015) .Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие физической культуры и спорта”[EB/OL]. [2016-05-22]. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162179/.
- [7] Постановление Правительства РФ от 21.01.2015 N 30. О федеральной целевой программе “Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016-2020 годы”[EB/OL]. [2016-05-22]. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174530/.
- [8] утвержденный приказом Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации от 14 октября 2009 г. N 905. План мероприятий по реализации в 2009-2015 годах Стратегии развития физической культуры и спорта на период до 2020 года[EB/OL]. [2016-05-22]. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98816/3867345e1fc17a513b37121b9b5faf9b09f05b7f/.
- [9] утв. Постановлением Правительства РФ от 19 июня 2012 г. N 607. Положение о Министерстве спорта Российской Федерации[EB/OL]. [2016-05-22]. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_131516/.
- [10] Подпрограммы “Развитие футбола в Российской Федерации на 2008 - 2015 годы”[EB/OL]. [2016-05-22]. http://www.programs-gov.ru/razvitie_viz_kult/23-podprogramma-razvitie-futbola-v-rossiyskoy-federacii-na-2008-2015-gody.html.
- [11] Доклад об итогах работы министерства физической культуры и спорта Ставропольского края за 2014 год и задачах на 2015 год по развитию физической культуры и спорта в Ставропольском крае на заседании коллегии.[EB/OL]. [2016-05-22]. http://static-2.rosminzdrav.ru/system/attachments/attachess/000/025/298/original/Доклад_итоговой_коллегии_для_размещения_на_сайте.pdf.
- [12] утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30.05.2013 № 456. Правила оказания адресной финансовой поддержки спортивным организациям, осуществляющим подготовку спортивного резерва для сборных команд Российской Федерации[EB/OL]. [2016-05-22]. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_114239/.
- [13] утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 августа 2009 г. № 1101-р. Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года[EB/OL]. [2016-05-22]. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90500/.
- [14] Положение о совете при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта[EB/OL]. [2016-05-22]. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133707/d4ea350812bb090004449aaf0b9ea28d729ed64f/.
- [15] Конституции Российской Федерации (12 декабря 1993 года)[EB/OL]. [2016-05-22]. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/.