
ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОСМЫСЛЕНИЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В КУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКЕ: ПОНЯТИЯ, ЦЕННОСТИ И СТРАТЕГИИ

Н. Кавасима

Во многих странах децентрализация в культурной политике обрела статус нормы. Любому сегодняшнему правительству трудно игнорировать идеал «культуры для всех», установленный, хотя бы и в двусмысленных терминах, в хартиях и принципах, на которых базируется культурная политика. Цель статьи – проработать теоретическое изменение «децентрализации», рассмотрев под разными углами зрения понятия и теории, имеющие к ней отношение. В первой части будет объясняться множественность пониманий децентрализации и разграничиваться разные определения и употребления этого термина. Во второй части будет поставлен вопрос о том, почему децентрализация вообще трактуется как проблема. И, наконец, в третьей части будет дан обзор стратегий децентрализации в культурной политике.

Ключевые слова: культурная политика, децентрализация, ценности, стратегии

Введение

Во многих странах децентрализация в культурной политике обрела статус нормы. Любому сегодняшнему правительству трудно игнорировать идеал «культуры для всех», установленный, хотя бы и в двусмысленных терминах, в хартиях и принципах, на которых базируется культурная политика. Например, в Британии этот идеал получил закрепление

В основе этой статьи лежит моя более объемная статья, озаглавленная «Планирование равенства? Децентрализация культурной политики», подготовленная в рамках программы исследовательского партнерства между Университетом Уорика и Уэст-Мидлендским департаментом искусств.

в целях организаций, осуществляющих всеобъемлющее финансирование искусства. Лорд Кейнс в заявлении по поводу учреждения Художественного Совета говорил о важности децентрализации, лишь затем перейдя к своей озабоченности «прежде всего Лондоном»:

Мы в Художественном Совете весьма озабочены тем, как децентрализовать и сделать повсеместной драматическую, музыкальную и художественную жизнь нашей страны... Но наша задача состоит также и в том, чтобы сделать Лондон великим художественным метрополисом, местом, которое будут посещать и коим будут восхищаться [Keynes, 1945].

Во многих странах, особенно в последние годы, децентрализация «вошла в моду», будучи предположительно одной из основных политических целей [Cummings and Katz, 1987. P. 367]. В крупном исследовательском проекте по оценке национальных культурных политик, который был осуществлен Советом по культурному сотрудничеству при Совете Европы, «децентрализация» используется как один из критериев, наряду с «творческой продуктивностью» и «широтой участия» [Council... 1990a. P. 63; Council... 1994b. P. 8].

И все-таки я утверждаю, что, несмотря на свою очевидную важность, получившую международное признание, децентрализация остается недоисследованной. В документах по культурной политике таких, например, как: [Council... 1990a; Council... 1994b], «децентрализация» обычно обсуждается без точного определения термина, и это ведет к неупорядоченному представлению средств для достижения этой цели. Недавний исследовательский отчет о децентрализации в странах Северной Европы [Irgala and Eikås, 1996], возможно, является исключением из правил, так как исследование ограничивалось выяснением того, в какой степени достигнуто региональное и местное самоуправление в реализации культурной политики, и, стало быть, ясно, о чем идет речь, когда обсуждается «децентрализация».

Ввиду указанной ситуации я собираюсь проработать в этой статье теоретическое измерение «децентрализации», рассмотрев под разными углами зрения понятия и теории, имеющие к ней отношение. Ставя перед собой такую всеобъемлющую цель — разработку аналитической схемы, — я разделю эту статью на три части. В первой части я попытаюсь прояснить множественность пониманий децентрализации и отграничить друг от друга разные определения и употребления этого термина, которые до сих пор путали. Во второй части будет поставлен вопрос о том, почему децентрализация вообще трактуется как проблема. И, наконец, в третьей части будет дан обзор стратегий децентрализации в культурной политике. Надеюсь, статья даст панорамное видение всего дискурса децентрализации, и это поможет нам в понимании культурной политики, проводимой в разных странах.

Понятия

Как уже упоминалось, понятие «децентрализации» стало жертвой концептуальной путаницы, следствием которой стало преподнесение вводящих в заблуждение данных как свидетельств того, что децентрализация имеет место на практике. Проблема здесь имеет двоякий характер. Прежде всего, не всегда ясно, что именно децентрализуется. Понятие «децентрализация» может относиться и к культурным деятельности, и к политическим структурам, которые ими управляют. В зависимости от того, о какой политике идет речь, акцент в обсуждении делается на том или на другом. В Швеции, если не брать последние 5–10 лет, в центре внимания было рассредоточение культурных деятельности [Council... 1990b; Irgala and Eikås, 1996]; в Нидерландах и странах Скандинавии в последние годы в центре дискуссий находится администрирование [Council... 1994a; Irgala and Eikås, 1996]. Часто эти два аспекта децентрализации обсуждаются в связке друг с другом, и децентрализация принятия решений видится как предпосылка рассредоточения культурных деятельности. Например, шведская культурная политика провозглашает то, что «будет способствовать децентрализации деятельности и принятия решений в области культуры» [Council... 1990a. P. 21]. В Британии в одном из документов Палаты общин (1982) отмечается:

Чтобы видеть расцвет искусства везде, где только можно, необходимо вывести принятие решений из центра, повышать финансовую обеспеченность искусства по всей стране и поощрять рост его доступности для всех сегментов сообщества (параграф 2.2).

При этом важно иметь в виду концептуальное различие между тем и другим. Другая проблема, вносящая путаницу в обсуждение децентрализации, связана с измерением степени централизации / децентрализации: ее оценка часто дается в терминах субсидий на искусство и культуру на душу населения [Hutchinson, 1982]. Но это сразу порождает вопросы: можем ли мы сказать, что люди, живущие в регионе с высоким уровнем финансовых вложений, располагают «большими и лучшими» возможностями в плане культуры по сравнению с людьми, живущими в регионе с меньшими расходами? Может оказаться, что первый еще недостаточно оснащен культурной инфраструктурой и требует инвестиций в капитальные проекты, а последний богат недорогими, но высокими по качеству деятельностью.

Что на данный момент ясно, так это то, что обсуждаемый нами термин сложен и многогранен. Поскольку, обсуждая децентрализацию, мы сталкиваемся с дефиниционной проблемой, моей целью будет предложить концептуальную карту, где будут разграничены разные значения, придаваемые этому понятию, взамен единого его определения.

Децентрализация в культурной политике может быть в общих чертах разделена на три типа: культурную, фискальную и политическую. Каждая категория отличается от других в двух отношениях: во-первых, местом, занимаемым ею в общей рамке процесса культурной политики, которую я описала в другой статье [Kawashima, 1995], и, во-вторых, вовлеченными в политику «актерами»¹, между которыми обнаруживается неравенство. Культурная децентрализация является целью политики в первую очередь и прежде всего и должна оцениваться в свете «выходов» этой политики. Она борется с неравенством между людьми в культурных возможностях. Фискальная децентрализация, в противоположность ей, должна относиться к политическим мерам, или «входам», сопряженным с неравным распределением общественных расходов между культурными производителями. Иногда она ориентирована на неравенство уровней расходов, производимых разными властными инстанциями. Политическая децентрализация, в свою очередь, касается политических мер или политического администрирования и, следовательно, затрагивает баланс власти между разными инстанциями, принимающими решения, или финансирующими органами. В каждой из них есть разные компоненты, которые мы далее рассмотрим. В таблице 1 все эти компоненты сведены воедино; она будет направлять нашу дискуссию.

Таблица 1

Понятия децентрализации

| <i>Тип децентрализации</i> | <i>Культурная</i> | <i>Фискальная</i> | <i>Политическая</i> |
|------------------------------------|---|--|---|
| Положение внутри процесса политики | Цель политики = «Выход» | Политическая мера = «Вход» | Политическая мера, администрирование = «Вход» |
| Подпонятия | Географическая; Социально-экономическая; Физическая; Культурная | Расходы на душу населения по региону; Пропорция «центральные vs. локальные» в национальных расходах; Неравенство в субсидировании художественных организаций по местностям; Расходы на одну культуру vs. иные культуры | Передача власти между уровнями; Распределение власти между департаментами внутри одного уровня; Переход власти от правительства к неправительству |

¹ Сюда входят те, кто обладает полномочиями для выработки политики и проведения ее в жизнь, и те, на кого эта политика оказывает воздействие.

Продолжение таблицы 1

| Тип децентрализации | Культурная | Фискальная | Политическая |
|---------------------------------|--|---|---|
| Затронутые (центральные) акторы | Потребители | Финансирующие инстанции (для двух верхних строк в верхней ячейке); Субсидирующие административные единицы (для остальных строк в той же ячейке) | Инстанции, принимающие решения / финансирующие органы |
| Неравенство в чем? | Возможности и / или действительный «выход» | Распределение ресурсов | Власть |

Цель культурной децентрализации — содействие «справедливому» распределению искусства в более широком населении. Барьеры для доступа к культуре и искусству могут быть географическими, социально-экономическими, физическими и культурными. Такая политика заботится о предоставлении равных возможностей потребления культуры и искусства каждому гражданину, независимо от его / ее места проживания, физического здоровья или инвалидности, дохода, социального класса и культурных атрибутов, таких, как раса и гендер. Пользуясь термином «децентрализация» в дискурсе и литературе по политике, из этих типов культурной децентрализации чаще всего имеют в виду, пожалуй, тот, который связан с географией. В Британии, обсуждая децентрализацию, часто говорят о «доступности»¹, а проблему культурных препятствий для вхождения в «принятый» культурный сектор в качестве производителя или потребителя неясно именуют проблемой «культурной разнородности» [Arts Council... 1993. P. 72].

Как таковая, эта децентрализация относится к целям политики и ее результатам, или «выходам». Часто политика обсуждается с сильным акцентом на пространственном распределении связанных с искусством возможностей и организаций, но, в принципе, это средство для достижения цели, состоящей в том, чтобы облагодетельствовать аудиторию и население в целом.

Фискальная децентрализация, концептуально отличная от только что описанной, относится к рассредоточению государственных расходов на искусство и культуру. Этот тип децентрализации характеризуется тем, что не принимает в расчет непосредственно потребителей,

¹ Бут [Booth, 1991] утверждает, однако, что термины «доступ» и «доступность» должным образом не уточнены.

а сфокусирован на тех, кто финансирует или производит культурную и художественную деятельность.

Его можно подразделить на три подкатегории, в зависимости от единиц анализа. Первая — это забота об уравнивании государственных расходов на искусство и культуру по регионам. Типичный упрек состоит в том, что центр тратит слишком много денег на столицу [Council... 1990b. P. 65; Council... 1991. P. 109; Council... 1994b. P. 92–94; Cultural Trends, 1993. P. 11–13]. Отчет за 1982 год, подготовленный британским Институтом исследований политики и озаглавленный «Факт, который трудно проглотить» [Hutchinson, 1982], — прекрасный пример, весьма тонченно воплощающий в себе это подпонятие. В отчете анализируется распределение расходов Художественного Совета между Лондоном и английскими регионами и делается вывод о том, что обнаруженная пропасть слишком широка, чтобы терпеть ее дальше. Это должно было заложить основу для развития стратегической политики, ориентированной на регионы, которую принял в середине 80-х годов Художественный Совет. Похоже, Художественный Совет до сих пор предпочитает эту методологию и использует ее, дабы подчеркнуть свою приверженность регионализму [Arts Council... 1996. P. 20].

Второе подразделение фискальной децентрализации касается относительных долей центральных и местных властей в общенациональной картине государственных расходов на культуру [Council... 1994a. P. 57; Council... 1994b. P. 35, 37; Council... 1991. P. 54; Council... 1990a. P. 97–99]. С помощью этого понятия очень часто выдвигают ошибочные претензии на прогресс в культурной децентрализации, приводя в качестве иллюстрации рост доли местных органов управления в совокупных государственных расходах на культуру [Council... 1994a. P. 199–200; Council... 1994b. P. 37]. Вполне возможно, однако, что мнимое повышение вклада местных органов управления обусловлено всего лишь сокращением денежной поддержки со стороны центра. Такой ошибочный аргумент приводится часто, возможно, потому, что это самые доступные цифры и они легко собираются в качестве показателя культурной централизации / децентрализации. Фискальная децентрализация как политический «вход» не гарантирует автоматически уровень «выхода» и может показывать степень культурной децентрализации лишь частично, да и то с оговорками.

Третье подразделение — это рассредоточение государственных субсидий между разными группами культурных производителей. Концентрация субсидий часто зависит от местоположения организаций. Кроме того, «несправедливое» распределение субсидий может иметь место между разными направлениями в искусстве, между организациями разных размеров, в зависимости от того, насколько организации или художественные формы утвердились, а также между «мейнстримовой» культурой и не-мейнстримовыми (например, неевропейскими) культурами.

Политическая децентрализация относится к рассредоточению политических и административных полномочий по выработке и реализации культурной политики. Она имеет дело с неравномерным распределением власти между разными финансирующими инстанциями или инстанциями, принимающими решения. В большинстве случаев она затрагивает связь между центральными, региональными и локальными органами. Но она может относиться и к горизонтальному распределению ответственностей между разными органами в рамках одного слоя в иерархии управления, например, между министерством культуры и министерством образования [DiMaggio, 1991. P. 220].

Крайняя версия политической децентрализации означает передачу власти от правительства к неправительственному сектору, то есть рынку, промышленности, сектору добровольных организаций и частным индивидам. В работах по публичной политике мы находим примеры того, что термин «децентрализация» означает перенос ответственности с государственного сектора на частный, коммерческий сектор и на сектор добровольных организаций [Bennett, 1990. P. 1; Burns et al., 1994; Gaster, 1994; Stocker, 1987]. Нужно, однако, помнить, что в культурной политике государство никогда не было монополистическим патроном или обеспечивающей инстанцией. Промышленные отрасли и частные индивиды играли гораздо большую роль в производстве и распределении культурных благ и услуг, а также в их финансировании.

Практика передачи функций группам интересов сообщества, опробованная в 1981–1986 годах Советом Большого Лондона, была несколько необычным, но интересным примером этой модели [Bianchini, 1991. P. 39]. Предельной формой политической децентрализации полномочий по принятию решений была бы передача их частным индивидам. Референдум в Швейцарии, предпринятый с целью решить, должны ли отдельные произведения искусства покупаться из государственного кошелька или нет [Freu and Pommerehne, 1995], служит примером прямого вовлечения граждан в культурную политику. Другой пример этой формы децентрализации – американская модель косвенной поддержки искусства [Schuster, 1985]. В этой модели федеральное правительство предоставляет освобождение от налогов индивидуальным донорам культурных организаций, и тем самым индивиды фактически принимают решения о том, что должно поддерживаться государственным сектором. Субсидирование искусств через ваучерную схему для потребителей, которую предлагал какое-то время Пикок [Peacock, 1969, 1994], тоже подпадает под эту категорию.

Политическую децентрализацию часто путают с культурной и фискальной децентрализацией, рассмотренными выше, однако ее следует концептуально отличать от них. Децентрализацию политики обычно рассматривают как одно из самых действенных средств для достижения

цели *культурной децентрализации* в географическом смысле. Часто утверждают, что обеспечение пространственного рассредоточения художественной деятельности требует принятия решений на уровне, максимально близком к тем людям, которым политика должна нести благо. Следовательно, политическая децентрализация дополняет культурную децентрализацию; то есть они взаимодополнительны. Соответственно, по мере возрастания интереса к культурной децентрализации в дискуссиях о культурной политике уделялось все больше внимания политической децентрализации. Таким образом, политическая децентрализация может законно рассматриваться в дискурсе демократии и политики как самостоятельная политическая цель, и можно предполагать, что она служит средством для достижения целей политики.

Как отмечалось, степень фискальной децентрализации финансирующих инстанций часто используется как показатель степени политической децентрализации. Однако важно иметь в виду, что связи между подразделениями правительственного аппарата отнюдь не сводятся к одним деньгам: исследуя функцию и роль «субцентрального правительства» в британской политике, Родс [Rhodes, 1992] выделяет ресурсы, центральные для обменов внутри субнационального управленческого аппарата. На них стоит остановиться подробнее, так как они помогут нам в понимании политической децентрализации в культурной политике. Родс перечисляет их следующим образом [Ibid. P. 90–91]:

1. Господство — полномочия и дискреционные права на выполнение функций или услуг внутри и между организациями государственного сектора, закрепленные законом или иными конституционными средствами;

2. Деньги — фонды, собираемые государственным сектором / политической организацией из налогов (или по распоряжению), платы за услуги, заимствований или комбинации этих источников;

3. Легитимность — доступ к государственным структурам, принимающим решения, и право выстраивать общественную поддержку, обеспечиваемую либо легитимностью, производной от выборов, либо иными принятыми средствами;

4. Информация — обладание данными и контроль над их сбором, их распространением либо над тем и другим;

5. Организация — обладание человеческими ресурсами, навыками, землей, строительными материалами и оборудованием и, следовательно, способность действовать напрямую, а не через посредников.

Схожим образом в литературе по культурной политике Мангсет [Mangset, 1995] выделяет пять ресурсов центра: сюда входят законодательство, финансы, организация, информация и профессионализм¹.

¹ Мангсет утверждает, что профессия «работников культуры» оказывает стимулирующее воздействие на национальные стандарты и политику [Mangset, 1995. P. 83].

Состав этого списка говорит о том, что перекачка денег из центра на места не обязательно подразумевает право тратить их по своему выбору, не говоря уже о полной автономии в принятии решений. Кроме того, на практике степень политической децентрализации в культурной политике определяют разные комбинации этих ресурсов, соединенные с определенными «правилами игры» и стратегиями акторов [Rhodes, 1992. P. 91–94]. Смещение всех этих элементов является сложным; полнокровность политической децентрализации проявляется в континууме «соотношения центрального и локального» в разных степенях.

Несмотря на существование концептуальной демаркации, разобранный нами выше, эти по-разному подразделяемые понятия децентрализации используются на практике не взаимоисключающим образом, и на то есть основания. Например, неравенство в размере получаемых субсидий между производителями — национальными компаниями, которые базируются в столице, и художественными организациями в регионах — рассматривается в неразрывном соединении с анализом распределения расходов между регионами. Кроме того, разные типы децентрализации служат друг другу. Так, культурная децентрализация, разумеется, не может быть достигнута без политической децентрализации. Фискальная децентрализация — часть политической децентрализации, а также культурной. Хотя эти понятия различаются, причем не просто семантически, практические дискуссии не всегда позволяют аккуратно разложить их по ящичкам.

Учитывая это, более или менее детальная систематизация различных значений «децентрализации» дает лучшее понимание различий, существующих как в политических программах, так и в изменениях административной структуры, произвольно сдвигаемых в культурной политике в одну кучу под именем «децентрализации». Также стало ясно то, что это понятие, несмотря на проблемы с его определением, заняло ведущее место в дебатах и практике культурной политики во многих странах.

В этой части статьи было зафиксировано несколько определений децентрализации; далее я сосредоточу свое внимание на двух из них: (1) самом распространенном значении «культурной децентрализации», а именно — пространственном рассредоточении культуры, и (2) «политической децентрализации», означающей связи между государственными органами, вовлеченными в культурную политику. Это обусловлено тем, что оба смысла тесно сближаются при обсуждении географии в культуре и политике.

Ценности

Децентрализация нуждается в более основательной теоретической проработке: нам важно знать, зачем вообще заботиться о децентрализации.

На самом деле, ценность самой децентрализации — будь то культурной, фискальной или политической — редко кто оспаривает, и часто она *a priori* принимается как политика, обладающая несомненными достоинствами. Географическое рассредоточение искусства считается важным, *поскольку* укрепляет некоторые ценности, занимающие высокое место в иерархии сегодняшнего демократического общества. Децентрализация организационной структуры в выработке и проведении культурной политики считается важной также и *потому, что* децентрализованные структуры эффективнее способствуют культурной децентрализации, чем структура централизованная, и, следовательно, «лучшим» и более «желательным» образом служат общественным ценностям.

По-видимому, не только определения, но и ценности децентрализации остаются до сих пор недостаточно теоретически проработанными. В итоге политика децентрализации становится нормативной, и в ее поддержку приводится мало убедительных аргументов. Недостаточность теоретического измерения в политике децентрализации ведет также к упрощенной трактовке ее посылок. Речь идет *prima facie* о доктрине, согласно которой политическая децентрализация является одним из приоритетов культурной политики в силу якобы прямой связи между политической и культурной децентрализацией.

Как будет показано ниже, определяющее объяснение ценностей децентрализации невозможно; моей целью будет, скорее, обзор существующих теорий децентрализации. Надеюсь, этот обзор теорий, касающихся децентрализации, по крайней мере, поможет нам идентифицировать всеобъемлющие ценности общества, такие, например, как «равенство», на которые ориентирована децентрализация в культурной политике.

Культурная децентрализация

Начнем с того, что ценность культурной децентрализации может выглядеть не подлежащей сомнению. Попросту говоря, одной из базовых ценностей современных, либерально-демократических обществ является, в принципе, достижение равенства [Le Grand et al., 1992], хотя может казаться, что в практике последних лет ею злоупотребляли и она подверглась эрозии. Культурная децентрализация может считаться необходимой для этой цели, и формирование культурной политики, соответственно, должно направляться ценностью равенства. Есть, однако, более основополагающие ценности, которые должны лежать в основании целей политики, такие, как «эффективность» (в экономическом смысле) и индивидуальный выбор и свобода [Ibid].

Связь между ценностями и публичной политикой, между тем, гораздо сложнее, чем может показаться исходя из вышесказанного: ценности дают рациональные основания для активности государства и становятся политическими целями. Политика, в свою очередь, выполняет

функцию осуществления ценностей и оказывает влияние на них. Иначе говоря, достижение равенства в культуре — для определения которого понадобилась бы приличная по объему статья — требует вмешательства правительства в рынок, который в противном случае порождает, поддерживает и обостряет неравенство. Таким образом, достижение оптимального равенства должно быть одной из главных целей и принципом культурной политики. Посредством этого механизма культурная децентрализация легитимируется как цель политики. Однако формы политики в такой же степени воздействуют на ценность равенства: один из классических аргументов против государственного финансирования искусства гласит, что обычно оно субсидирует деятельности обеспеченных, являющихся доминирующей аудиторией, и тем самым воспроизводит (или усугубляет) неравенство между разными социально-экономическими группами населения.

Литература по экономике культуры до сих пор не прояснила ни вышеозначенную ценность, ни то, как должно распределяться обеспечение в искусстве и культуре. Вместо этого отстает построение государственных расходов в культурной политике прежде всего на основаниях «эффективности». У экономистов эффективность определяется как «извлечение наибольшей пользы из ограниченных ресурсов при данных людских вкусах» [Baig, 1993. P. 72] или концептуализируется как вопрос о том, сколько услуг и благ должно производиться при ограниченных ресурсах [Le Grand et al., 1992]. Вмешательство государства необходимо, поскольку искусство и культура — «полуобщественные блага», которые рынок будет производить неэффективно, если будет производить вообще. Они общественны, так как производят национальный престиж и идентичность, имеют такие свойства, как выплескивание избытков из круга прямых потребителей (аудитории) в более широкое общество, и обеспечивают спрос на возможности (даже если человек не ходит в театр, само существование его сулит такую возможность). Блага с такими атрибутами не могут эффективно (то есть в желаемой степени при данных ресурсах) поставляться рынком, а потому нуждаются в государственных дотациях [Towse, 1994].

Литература по экономике культуры по большей части на этом останавливается и почти не затрагивает проблему справедливости, если не брать в расчет отдельные краткие утверждения, например: [Lingle, 1992. P. 22–23]. Как только она подходит к вопросу о том, каким образом производимые блага должны распределяться, экономические аргументы становятся редкими и непроработанными. Ничего особенно удивительного в этом нет, если принять во внимание состояние *welfare*-экономики, на которую экономика культуры ориентировалась как на образец [Khakee, 1988. P. 1]. Экономисты неоклассического толка традиционно стеснялись касаться этой проблемы, предполагающей этические ценностные суждения

о честности и справедливости. Они утверждают, что она находится вне сферы их профессиональной компетенции [Le Grand et al., 1992. P. 15–16], несмотря на тот факт, что дистрибутивный аспект общественных финансов часто является важным пунктом, вокруг которого идут споры в публичной политике [Musgrave and Musgrave, 1974. P. 11]. Не достигнуто разумного компромисса и в вопросе об измерении этого понятия. Однако, как отмечает Даффи [Duffy, 1992. P. 46], многие из коллективных благ, подчеркиваемых на основаниях эффективности, в действительности не реализуются на практике при низком участии. Следовательно, утверждают О’Хэган и Даффи (1989), вопрос о справедливости надо рассматривать в связке с основаниями эффективности, а не отдельно от них.

Альтернативную помощь мы могли бы получить от политических философов, если бы они дали нам гранд-теории государства и его связи с гражданами. К сожалению, в культурной политике литературы такого рода пока нет.

Третье: сама по себе справедливость как политическая цель неизбежно становится двусмысленной. Выше мы уже проиллюстрировали эту проблему в разделе о понятии децентрализации, где были рассмотрены различные аспекты культурной децентрализации, а также финансовой и политической децентрализации. Даже понятие географической культурной децентрализации, могущее показаться прямолинейным, определено плохо [Towse, 1994. P. 149]. Как мы предположили, люди, ответственные за выработку политики, обходятся без разработки определения и измерения понятия культурной децентрализации и полагаются вместо этого на легкодоступные индикаторы финансовой децентрализации.

Политическая децентрализация

До сих пор в центре внимания была ценность справедливости, лежащая в основе культурной децентрализации, которая по большому счету понималась нами интуитивно, но не очень-то обсуждалась в глубину. Точно так же и часто используемый аргумент, что культурная децентрализация достигается посредством политической децентрализации, на первый взгляд может выглядеть убедительным, но заставляет нас спросить: а какие же ценности скрываются за спорами между сторонниками централизации и децентрализации в управлении культурой? Как мы далее увидим, ценности политической децентрализации опять-таки имеют много аспектов, сложным образом взаимно связанных друг с другом.

В культурной политике политическая децентрализация по большей части получала, хотя бы только и в риторике, безоговорочную поддержку. Мы полагаем, что должны быть какие-то общественные ценности, которым лучше служит децентрализованная структура управления культурой. Краткий обзор ценностей политической децентрализации в культурной политике приводят Ирjala и Эйкос [Irjala and Eikås, 1996]. Смит [Smith,

1985] и Уолмен [Wolman, 1990] дают более основательные обзоры литературы по экономике и политической науке и получают схожие перечни ценностей; хотя, если говорить о территориальной политике вообще, к их аргументам полезно обратиться при обсуждении связи между культурной и политической децентрализацией. Ниже резюмируется содержание этих трех работ.

Ценность эффективности. Есть аргумент, что децентрализованное управление является «эффективным» (то есть лучшим для максимизации коллективного благосостояния в обществе, использующем дефицитные ресурсы); этот аргумент уходит корнями в так называемую теорию «общественного выбора» (public choice). Эта теория базируется на предпосылке суверенитета потребителя, согласно которой индивидуальные потребители являются лучшими судьями предоставляемых им благ, а задача общества состоит в том, чтобы максимизировать благосостояние всего населения. Поскольку индивиды обладают разными предпочтениями, возникает расхождение между спросом и тем, что предлагается благодаря государственному обеспечению «общественных» благ и услуг. Когда единица управления невелика, гласит далее этот аргумент, в сообществах относительно одинаково мыслящих индивидов, предъявляющих спрос на схожие общественные блага и правильно воспринимаемых теми, кто принимает решения, не возникает трудностей с выражением предпочтений. Следовательно, эффективно достигается коллективное благосостояние.

В терминах культурной политики, эта линия мысли указывает на то, что регионы и местности различаются ресурсами, которыми они располагают для проведения политики в жизнь (например, финансовой базой и качеством персонала), и потребностями (такими, как число мест собраний и художников и демографические характеристики населения). Следовательно, субцентральные подразделения культурной политики могут поставлять услуги, эффективно соизмеряя ресурсы с потребностями, которые они предположительно знают лучше, чем центр [Irgala and Eikås, 1996. P. 11].

Проблема здесь, как отмечают Уолмен [Wolman, 1990. P. 31–32] и Ирjala и Эйкос [Irgala and Eikås, 1996. P. 11], в том, что децентрализация, с одной стороны, не позволяет получать экономию от масштаба и, с другой стороны, игнорирует проблему внешних последствий. Например, при малой координации соседних сообществ культурные объекты могут дублироваться, а это разбазаривание ресурсов. Из-за этого падает эффективность общества в целом, и это требует вмешательства высших слоев государственного управления или принудительной координации.

Уолмен [Wolman, 1990. P. 31–32] предполагает также возможность поправа «национальных (= не обязательно центральных) интересов», которые в этой теории совершенно выпадают из поля зрения. Забота

о равных возможностях служит одним из примеров национальных проблем. Вообще говоря, потенциальный конфликт между существованием национальных интересов и локальным управлением — интересный предмет для исследования¹.

Ценности управляемости. Это иные ценности, достигаемые путем децентрализации, нежели эффективность или экономия. Все — Смит [Smith, 1985], Уолмен [Wolman, 1990], Ирьяла и Эйкос [Irjala and Eikås, 1996] — обращают свой взор на теории политической науки. Согласно теориям демократии, децентрализованная структура государственного управления способствует выполнению таких функций, как политическое образование, обучение политическому лидерству и стимулирование духа общности, а все эти функции вносят вклад в укрепление демократического государства и политическую стабильность. Можно применить этот способ мышления к культурной политике и утверждать, что децентрализация хороша для демократии и необходима для вовлечения локальных населений в художественное творчество и участие и для развития стиля выработки политики, основанного на широком участии граждан².

Системы и институциональные структуры в политике тоже могут получить пользу от децентрализации, поскольку в них стимулируются ответственность и подотчетность. О запросах людей лучше всего будут судить люди, пользующиеся известностью на местном уровне, восприимчивые к нуждам локального сообщества и считающиеся напрямую и безоговорочно ответственными перед локальными сообществами. Децентрализация имеет еще и добавочную ценность для самой политики. Поскольку локальные нужды различны, будут возникать различия между ареалами в проводимой политике, которые будут давать людям более широкие возможности для выбора мест проживания. Разнообразие будет вести к инновативности в политике.

С точки зрения культурной политики, эта линия мышления обращает внимание на то, что политическая децентрализация лучше служит стимулированию укорененности художественной деятельности и гарантирует то, что художники и артисты смогут выбирать места для жизни и создания творческих произведений за пределами культурных столиц, и все это пойдет на пользу жителям разных местностей. Децентрализованная структура культурной политики желательна еще и потому, что она являет-

¹ Я уже обсуждала этот момент в другой публикации [Kawashima, 1996] и не буду повторять в этой короткой статье то, что там говорилось.

² Любопытно то, что Малган и Уорпол [Mulgan and Worpole, 1986. P. 125–126] рекомендуют создать в регионах органы, комплектуемые посредством прямых выборов, которые отвечали бы за искусство и культурную индустрию, но предлагают также создать объединенное министерство искусства и коммуникаций.

ся менее монополистичной и бюрократичной, более гибкой и восприимчивой к региональным потребностям [Girard, 1983. P. 172–173].

В какой бы степени приведенные аргументы ни апеллировали к здравому смыслу большинства людей, они, однако, не лишены проблематичности. Смит [Smith, 1985] критически замечает, что местное управление слишком часто романтизируется и что его изображение в пасторальных красках ценностно нагружено. С эмпирической точки зрения, местные политики так же подвержены влиянию олигархии, как и любая организация, и в их работе вполне возможны неэффективность и низкая степень ответственности. Доводы в пользу местного управления исходят из посылки, что местные политики и администраторы такие же способные люди в плане общей компетентности, как и их коллеги в центре, но лучше оснащены местным знанием. Это подлежит проверке в эмпирическом исследовании.

Все вышесказанное имело целью внести еще одно теоретическое измерение в спор о децентрализации в культурной политике. Стоит оговорить, что эти теории открыты для эмпирической проверки и ставят еще больше вопросов. Смит [Smith, 1985. P. 44–45] отмечает также, что они уходят корнями в разные интеллектуальные традиции и могли изначально формулироваться не с целью объяснения децентрализации *per se*, а для использования в дебатах. Он отрицает возможность их синтеза в монолитную теорию децентрализации. Тем не менее из этого обзора можно извлечь немало пользы. Теперь мы лучше понимаем разные измерения, лежащие в основе децентрализации в культурной политике. Опираясь на них, мы сможем дать компетентную оценку практики децентрализации в отдельных странах или в кросснациональном исследовании.

Стратегии

Проведение в жизнь культурной децентрализации может принимать множество разных форм. Важно отметить, что культурная децентрализация может происходить как в сочетании с политической децентрализацией, так и без нее. Обе возможности будут далее подразделены на элементы, и в результате мы получим более сложную картину. Таблицы 2.1 и 2.2 приводятся для того, чтобы помочь проследить следующее ниже обсуждение.

Культурная децентрализация без политической децентрализации

Первым делом мы рассмотрим географическую культурную децентрализацию *без* политической децентрализации. Она осуществляется либо без обмена ресурсами между разными уровнями государственного управления, либо без изменения политической / административной структуры

госуправления. Такие формы децентрализации могут проводиться как центром, так и по локальной инициативе.

У центра имеются три стратегии культурной децентрализации без политической децентрализации. Первая из них — центр может организовать в своей структуре подразделение, содействующее региональному развитию культурной политики (то есть ее рассредоточению). Региональные офисы такого подразделения будут располагаться по всей стране и работать на региональном уровне. Однако именно центр, отправляющий свой персонал в регионы, определяет цели и задачи региональной культурной политики и устанавливает стандарты и нормы, которым должны соответствовать региональные офисы. Хороший пример этого дает Франция. В 1960-е годы в составе французского министерства культуры имелись региональные директора по делам культуры; в 1974 году их официально преобразовали в региональные директораты (DRAC). Эти подразделения, созданные в каждом из двадцати двух регионов Франции, образуют систему, посредничающую между местными органами власти и разными департаментами министерства. Ожидается, что это «более гибкая форма присутствия центрального правительства» [Council... 1991. P. 86].

Таблица 2.1

Культурная децентрализация без политической децентрализации

| | <i>Центр</i> | <i>Локальный уровень</i> |
|-----------|--|---|
| Стратегии | Рассредоточение; Учреждение культурных объектов и организаций в национальном масштабе; Организация гастрольных туров | Развитие добровольных инициатив; Убеждение |
| Примеры | Региональные офисы; Maison de la culture (Франция); Гастрольные туры | Региональные художественные объединения; Финансирование из нестандартных источников |

Вторая стратегия — центр может строить культурные объекты и создавать художественные организации по всей стране. Это была одна из наиболее распространенных стратегий, которой пользовались в первые послевоенные десятилетия европейские правительства. Создание *Maisons de la culture* (дворцов культуры) в 1960-е годы, которые предполагалось распространить по всем городкам Франции, — классический пример. Помощь в создании региональных культурных организаций соответствует этой стратегии, и в 60–70-е годы она повсюду наблюдалась в Европе. В большинстве случаев это предполагает локальное финансирование, в противоположность центральному, но основным актором при этом является центр.

Третья стратегия, столь же преобладающая, — это организация общенациональных передвижных художественных выставок и театральных гастролей. Так, Швеция особенно преуспела в этой политической стратегии; там были созданы агентства для организации передвижных выставок и гастролей, и на «национальные» художественные организации была возложена обязанность представлять свою продукцию по всей стране.

Резкую противоположность такому планированию свыше составляет другая форма культурной децентрализации, в которой нет контакта между центром и местами и которая осуществляется через добровольные, спонтанные, незапланированные движения снизу. Во многих странах именно так и происходило. Хорошим примером является распространение региональных художественных объединений в Британии. Избираемые на местном уровне общественные организации могут принимать участие в этом процессе в пределах своей компетенции, очерченной законами и иными предписаниями центрального правительства. В странах, где контроль местных властей не такой жесткий, как, например, во Франции [Council... 1991. P. 294], это, как правило, способствовало обогащению локальных измерений культуры.

Культурная децентрализация в сочетании с политической децентрализацией

Рассмотрев виды культурной децентрализации без политической децентрализации, инициируемые центром и на местах, обратимся теперь к культурной децентрализации, *сочетающейся* с политической децентрализацией. Ее можно подразделить на два вида: один можно определить через передачу власти из центра на места, другой — через укрепление власти локальных органов без сокращения власти центральных органов. Таким образом, если первая стратегия предполагает игру с нулевой суммой, то вторая представляет нам «ситуацию, когда все в выигрыше». Обе объясняются ниже.

Таблица 2.2

Культурная децентрализация в сочетании с политической децентрализацией

| | <i>С передачей власти = игра с нулевой суммой</i> | <i>Без передачи власти = проигравших нет</i> |
|-----------|---|---|
| Стратегии | Передача ресурсов (господства, денег, легитимности, информации и организации) | Законодательные меры по уполномочиванию и стимулированию локального в культурной политике |
| Примеры | Делегирование ответственности и функций | Введение в действие законов о местном управлении |

Как было объяснено в первой части статьи, передача власти может принимать целый ряд разных форм и осуществляться в разной степени; она может происходить путем передачи таких осязаемых ресурсов, как деньги и закон, а также таких неосязаемых ресурсов, как информация, административное руководство и предписания касательно организационных структур местного управления [Rhodes, 1992. P. 90–91; Mangset, 1995]. Образование разных констелляций из разных количеств этих ресурсов производит разные формы политической децентрализации, размещающиеся в континууме централизации / децентрализации. Часто это видится как одно из важнейших средств достижения культурной децентрализации.

И, наконец, возможна такая политическая децентрализация с целью культурной децентрализации, при которой ресурсы локального возрастают без уменьшения ресурсов, которыми обладает центр. Она кажется похожей на ранее упомянутый случай, в котором развиваются добровольные структуры для проведения культурной политики на локальном уровне, однако на самом деле значительно от него отличается, предполагая использование законодательных средств. Британским примером этого является предоставление местным органам власти полномочий финансировать искусство, ставшее одним из важнейших шагов в развитии культурной децентрализации. Французская версия этого была внедрена на некоторое время министерством культуры в 1970-е годы; она состояла в совместной разработке «культурных хартий», которые устанавливали рамки для локальных действий [Council... 1991. P. 92].

В этой статье мы рассмотрели в общих чертах теоретические сложности проблемы децентрализации с целью разработать аналитическую схему. Мы установили разные значения этого термина (табл. 1), ценности, придаваемые децентрализации, и спектр стратегий пространственного рассредоточения культурной деятельности (табл. 2.1 и 2.2). Наверное, это будет одним из первых небольших шагов к эмпирическому изучению эффективности политики децентрализации в отдельных странах или в сравнительном исследовании. Но чтобы эти исследования были обоснованными, потребуются больше статистических данных, а также философское прояснение смысла «равенства в культуре».

Список литературы

- Arts Council of England. Annual Report, 1995/96. L.: Arts Council of England, 1996.*
Arts Council of Great Britain. A Creative Future. L.: HMSO, 1993.
Barr N. The Economics of the Welfare State. 2nd edition. L.: Weldenfeld and Nicolson, 1993.

Bennett R. J. Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda? // R. J. Bennett (Ed.). Decentralisation, Local Governments, and Markets. Oxford: Clarendon Press, 1990.

Bianchini F. Urban Cultural Policy, Discussion Document, National Arts and Media Strategy. L.: Arts Council of Great Britain, 1991.

Booth P. Access to the Arts, Discussion Document, National Arts and Media Strategy. L.: Arts Council of Great Britain, 1991.

Burns D. et al. The Politics of Decentralisation. L.: Macmillan, 1994.

Council of Europe. Cultural Policy in the Netherlands – National Report. Strasbourg: Council of Europe, 1994a.

Council of Europe. Cultural Policy in the Netherlands – Report of a European Group of Experts. Strasbourg: Council of Europe, 1994b.

Council of Europe. Cultural Policy in France. Strasbourg: Council of Europe, 1991.

Council of Europe. Swedish State Cultural Policy – National Report. Strasbourg: Council of Europe, 1990a.

Council of Europe. National Cultural Policy in Sweden – Report of a European Group of Experts. Strasbourg: Council of Europe, 1990b.

Cultural Trends. Cultural Trends, 18. L.: Policy Studies Institute, 1993.

Cummings M. C. Jr. and Katz R. S. Government and the Arts in the Modern World: Trends and Prospects // M. C. Jr. Cummings and R. S. Katz (eds). The Patron State. Oxford: Oxford University Press, 1987.

DiMaggio P. Decentralization of Arts Funding from the Federal Government to the States // S. Benedict (Ed.). Public Money and the Muse. N. Y.; L.: WW. Norton and Company, 1991.

Duffy C. T. The Rationale for Public Funding of a National Museum // R. Towse and A. Khakee (eds). Cultural Economics. L.: Springer-Verlag, 1992.

Gaster L. Quality and decentralization: are they connected? // R. Smith and J. Raistrick (eds). Policy and Change. Bristol: SAUS Publications, 1994.

Girard A. Cultural Development: Experiences and Politics. 2nd edition. Paris: UNESCO, 1983.

Frey B. S. and Pommerehne W. W. Public Expenditure on the Arts and Direct Democracy: The Use of Referenda in Switzerland // European Journal of Cultural Policy. 1995. Vol. 2. № 1. P. 55–66.

House of Commons. Public and Private Funding of the Arts, Eighth Report from the Education, Science and Arts Committee, Session 1981–82. L.: HMSO, 1982.

Hutchinson R. A Hard Fact to Swallow; the division of Arts Council expenditure between London and English regions. L.: Policy Studies Institute, 1982.

Irjala A. and Eikås M. State Culture and Decentralisation. Helsinki: Arts Council of Finland, 1996.

Kawashima N. Planning for Equality? Decentralisation in Cultural Policy, Working Paper 1, Centre for the Study of Cultural Policy, University of Warwick. Coventry: University of Warwick, 1996.

Kawashima N. Comparing Cultural Policy: Towards the Development of Comparative Study // European Journal of Cultural Policy. 1995. Vol. 1. № 2. P. 289–307.

Keynes J. M. The Arts Council: Its Policy and Hopes. The Listener, 12 July 1945, напечатано в: *Maggridge D.* (Ed.). The Collected Writings of John Maynard Keynes. Vol. XXVIII. L.: Macmillan, 1945. P. 367–372.

- Khakee A.* The Rationale for Urban Government Action for the Arts Funding // Journal of Cultural Economics, 1988. Vol. 12. № 2. P. 1–18.
- Le Grand et al.* The Economics of Social Problems. 3rd edition. L.: Macmillan, 1992.
- Lingle C.* Public Choice and Public Funding of the Arts // R. Towse and A. Khakee (eds). Cultural Economics. L.: Springer-Verlag, 1992.
- Mangset P.* Risks and Benefits of Decentralisation: The Development of Local Cultural Administration in Norway // European Journal of Cultural Policy. 1995. № 2, 1. P. 67–86.
- Mulgan G. and Worpole K.* Saturday Night or Sunday Morning? L.: Comedia, 1986.
- Musgrave R. A. and Musgrave P. B.* Public Finance in Theory and Practice. 4th edition. N. Y. and L.: McGraw-Hill, 1974.
- O'Hagan J. W. and Duffy C. T.* Equal Access to the Performing Arts; An Ill-Defined Goal? // C. R. Waits et al. (eds). Cultural Economics 88: A European Perspective. Akron, Ohio: Association for Cultural Economics, 1989.
- Peacock A.* The Design and Operation of Public Funding of the Arts // A. Peacock and I. Rizzo (eds). Cultural Economics and Cultural Policy. L.: Kluwer Academic Publishers, 1994.
- Peacock A.* Welfare Economics and Public Subsidies to the Arts. 1969 // reprinted in: Journal of Cultural Economics. 1994. № 18. P. 151–161.
- Rhodes R. A. W.* Beyond Westminster and Whitehall, reprinted edition. L.: Routledge, 1992.
- Schuster J. M. D.* Decentralization: Decision-making in Indirect Aid to the Arts // C. R. Waits (Ed.). Government and Culture. Akron, Ohio: Association for Cultural Economics, 1985.
- Smith B. C.* Decentralization. L.: George Allen and Unwin, 1985.
- Stoker G.* Decentralization and Local Government // Social Policy and Administration. 1987. Vol. 21. № 2. P. 157–170.
- Towse R.* Achieving Public Policy Objectives in the Arts and Heritage // A. Peacock and I. Rizzo (eds). Cultural Economics and Cultural Policy. L.: Kluwer Academic Publishers, 1994.
- Wolman H.* Decentralization: what it is and why we should care // R. J. Bennett (Ed.). Decentralisation. Oxford: Clarendon Press, 1990.

Нобуко Кавасима

PhD, научный сотрудник Центра исследований культурной политики,
 Университет Уорика, Ковентри, Великобритания
 электронная почта: nkawashi@mail.doshisha.ac.jp.

(Пер. с англ. В.Г. Николаева)