

## КУЛЬТУРНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ИЛИ ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ?

### RUSSIAN CULTURAL POLITICS: DECENTRALIZATION OR CENTRALIZATION?

Е. А. Благородова,  
аспирант

*Успешное осуществление культурной политики в России можно вести на основе принципа децентрализации управления культурой. Развитие региональной и муниципальной культуры невозможно без общенациональных целей и приоритетов культуры. Государство должно играть сильную роль, но региональная культура должна саморазвиваться. Децентрализация в управлении культурой не должна сводиться только к сфере финансирования. Ее приоритетной целью должно стать повышение эффективности работы как самих учреждений культуры, так и органов власти на федеральном и региональном уровнях.*

*Successful cultural politics in Russia may be carried out on the basis of its management decentralization principle. Regional and municipal culture development is not possible without common national cultural aims and priorities. The state should play an essential role, however regional cultures should be given self-development possibilities. Culture management decentralization should not get reduced to the financing issues. Decentralization priority aim should be improvement in efficiency of both cultural organizations and governmental authorities of the federal and local levels.*

*Politique culturelle bien reussie peut être réalisée en Russie à base du principe de décentralisation de leur gestion. Cultures régionales et municipales ne peut développer que sous le présence des tâches et priorités culturelles nationales communes. L'Etat doit jouer un rôle important, mais cultures régionales doit avoir la possibilité à développer individuellement. Décentralisation de la gestion de culture ne doit pas se réduire au domain du financement. C'est l'amélioration d'efficacité des organisations culturelles et des organes gouvernementales fédérales et régionales qui doit être la tâche prioritaire de la décentralisation.*

*Eine erfolgreiche Politik im Gebiet der Kultur man kann in heutigen Russland auf Grund des Verwaltungsdezentralisierungsprinzips durchführen. Regionale und munizipale Kulturen können sich nur unter Vorhandensein der gemeinsamen nationalen kulturellen Zwecke und Prioritäten entwickeln. Der Staat soll eine wichtige Rolle spielen, regionale Kulturen müssen nichtsdestoweniger Selbstentwicklungsmöglichkeit haben. Kulturverwaltungsdezentralisierung ne soll nur auf Finanzierungsfragen zurückgeführt. Hauptziel und Priorität der Dezentralisierung soll Verbesserung der Effektivität der Kulturorganisationen als auch föderalen und regionalen Regierungsbehörden sein.*

**Ключевые слова:** культурная политика, децентрализация управления, федеральные, региональные и муниципальные власти, Министерство культуры.

**Key words:** cultural policy; management decentralization; federal, regional and municipal authorities; Ministry of Culture.

**Mots clefs:** politique culturelle ; décentralisation de la gestion ; pouvoirs fédéraux, régionaux et municipaux; Ministère de la Culture.

**Schlüsselwörter:** Kulturpolitik, Verwaltungsdezentralisierung, föderale, regionale und munizipale Behörden, Ministerium für Kultur.

В свете вовлечения России в глобализационные процессы и ее вступления на инновационный путь развития актуальность исследования культурной политики страны является очевидной. Трудность таких исследований заключается в том, что фундаментальных теоретических работ, посвященных проблемам управления культурой, достаточно мало, хотя к различным аспектам культуры и управления ею обращались многие философы, политологи, культурологи.

В данной статье сделана попытка произвести анализ современной российской культурной политики и определить, к какому типу можно отнести управление ею. В качестве теоретических основ изучения самой возможности реализации политики в области культуры обратимся к концепциям «культурной гегемонии» Антонио Грамши и «gouvernementalite» Мишеля Фуко.

Мишель Фуко, выдающийся французский философ и историк культуры, еще в середине двадцатого века определил ряд идей, становящихся актуальными и востребованными и в настоящее время, в начале двадцать первого века. Одной из важнейших тем

его творчества была проблема власти как таковой. В этой связи, интерес представляет концепция «gouvernementalite», которую Фуко ввел в научный обиход. Эта концепция является ключом для действий и требований западных государств в области культуры. Философ объясняет этот термин как путь современных государств, как проявление беспокойства о сохранении своей индивидуальности.

Свое исследование по поводу локализации *gouvernementalite* начнем с конца Средневековья, когда крах феодальных структур и появление крупных государств привели к появлению административного государства, его движению к государственной национальной централизации.

Фуко рассматривает ряд вопросов:

- как управлять собой?
- как быть управляемым?
- как управлять другими?
- с чьим управлением следует соглашаться?
- как стать наилучшим управленцем? [8, С. 4].

Обращаясь к трудам Макиавелли, де Ла Перьера и Ла Мот Ле Вейе, автор рассматривает историю искусства управления.

Решая проблемы современного «искусства управления», Фуко говорит о новой «политической технологии». По сути дела, она представляет собой политику децентрализации власти. Автор предлагает заменить государственное управление в том смысле, в котором мы его понимаем, своеобразным общественным управлением, которое осуществляется не буквально, а на расстоянии. Таким образом получается, что индивиды и различные общественные группы становятся ответственными за политику государства. Исходя из такого перераспределения ответственности, становится очевидным, что «индивиды должны превратиться в «экспертов самих себя» [1, С. 11], а, значит, они должны правильно выстраивать систему ценностей и форм поведения для себя и своей семьи, своего окружения и общества в целом. Такое понимание политики неизбежно базируется на осознании значимости роли каждого индивида как субъекта культуры.

Другим важнейшим теоретиком, внесшим неограниченный вклад в разработку проблемы культурной политики, исторически опередившим свое время, время расцвета индустриального массового государства, стал итальянский философ Антонио Грамши. «Грамши модернизировал классический марксизм, введя культуру как ключевой инструмент политического и социального контроля» [2, С. 101]. Автор говорит о необходимости «установления курса политики в области культуры» [3, С. 45]. Последователь К. Маркса, Б. Кроче и Д. Лукача, Грамши вводит термин «культурная гегемония»: гегемония обеспечивается тогда, когда доминирующая культура, используя систему образования, философию, религию, рекламу и искусство, становится нормальной и естественной для разнородных групп, составляющих общество. Достигается этот консенсус не насилием или экономическим контролем, а символическим согласием, которое является результатом выработки определенной политической идеологии. Одним из способов осуществления культурной гегемонии является артикуляция. «Артикуляция стала тем объектом исследования, который соединил политэкономия, текстуальный анализ и культурные исследования» [2, С. 102].

При анализе механизмов управления культурой в России приведенные выше концепции не только не теряют своей актуальности, а наоборот, нуждаются в дальнейшем развитии. Культура все больше становится ключевым механизмом существования общества, а вопрос о качественном управлении культурой, не сводимый лишь к проблемам ее финансирования, до сих пор остается открытым.

В целом, в истории было выработано два противоположных процесса управления культурой: централи-

зация и децентрализация. Децентрализацию в культурной политике можно разделить на культурную, финансовую и политическую. Культурная децентрализация способствует «преодолению неравенства в культурных возможностях людей», политическая – должна соблюдать равновесие сил между лицами, принимающими решения в области культуры, финансовая – направлена на равномерное распределение государственных расходов среди производителей культуры [5]. Такое деление является достаточно условным, потому что эти области взаимодополняемы.

Считается, что политика централизации должна остаться в прошлом, и что для демократического будущего все должны стремиться к децентрализации в управлении культурой.

Если мы рассмотрим другие регионы, проводящие культурную политику, то мы можем констатировать следующее. В современной Европе Совет Европы – это ярый сторонник культурной децентрализации. Он рекомендует, чтобы государства-члены поощряли развитие культуры. Действительно, передача полномочий и ресурсов от центрального правительства территориальным органам власти является важным инструментом культурной демократии и укрепления инициатив на местном и региональном уровнях, потому что это увеличивает причастность к культуре властей, которые находятся в прямом контакте с главными героями культурной жизни; это позволяет удовлетворить культурные потребности общества и, вероятно, может объединить граждан [10].

В России на протяжении многих веков практиковалась политика централизованного управления культурой. Следует, однако, обратить внимание на то, что в современной России нельзя построить федерализм по аналогии с федерализмом Советского периода, осуществленного Коммунистической партией. «Союзная республика», которая согласно Конституции была суверенным государством, в действительности имела автономию и развивала свою культуру, но государственное управление культурой все равно было в руках центральных властей.

Концепция Грамши, несомненно, приобретает особую актуальность для исследования современной российской культурной политики после распада Советского Союза. Это объясняется тем, что рассмотренная им теория политики и власти, которая строится вокруг понятия гегемония, «предполагает одну из наиболее убедительных схем для эмпирического анализа не только в отношении функционирования стабильных развитых капиталистических систем, но и в отношении переходных обществ, переживающих переход от одного типа системы к другому» [6].

В девяностые годы обсуждение новых форм управления сосредотачивалось на природе новых федераль-

ных отношений. Было проведено разграничение предметов ведения и полномочий между вошедшими в состав РФ суверенными республиками и регионами, организованными по этническому признаку, и федеральными органами государственной власти. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. санкционировал эту дихотомию и, кроме того, был подписан всеми республиками, организованными по этническому признаку, за исключением Татарстана и Чечни. Согласно этому договору республики получили право на создание собственной конституции и собственных законов, но на своей территории. Полномочия власти республики ограничивается полномочиями федеральных властей.

Реальность федерализма значительно варьируется от одной республики к другой, от одного региона в другом, в зависимости от демографии, истории, экономической прочности и т.д.

Правовое разделение ответственности между субъектами Российской Федерации и местными органами власти определено Законом РФ от 9 октября 1992 года «Основы законодательства Российской Федерации о культуре». Однако данный закон определяет только общие рамки ролей различных органов власти и воздерживается от установления руководящих принципов будущей российской культурной политики децентрализации, а также не определяет связи между различными уровнями политической власти.

Согласно этому закону устанавливается только ответственность федеральной власти за налогово-бюджетные меры, касающиеся культуры, формирование расходов на культуру, осуществление надзора за учреждениями культуры федерального значения, выстраивание отношений с другими культурами. Субъекты федерации совместно несут ответственность за осуществление этой политики, а также за сохранение культурного наследия, художественное образование, авторское право, культурное развитие народов и этнических групп и т.д.

Таким образом, федеральный уровень определяет генеральную политику в области культуры и искусства, формирует бюджет на решение ее целей и задач, осуществляет контроль работы учреждений культуры. На уровне субъектов федерации разрабатываются и реализуются федеральные и целевые программы в области культуры, разрабатываются и внедряются документы для существования региональной политики, осуществляется помощь учреждениям культуры и их поддержка. На муниципальном уровне происходит поддержание основных принципов государственной культурной политики, а также организация и поддержка учреждений культуры, охрана памятников и сохранение культурного наследия местного значения [7, С. 117–136].

Исследования в области управления культурой и ее индустрии, а также культурной политики, проводимые по заказу Совета Европы Марио де Анхело и Пауло Весперини показывают, что статус и роль Министерства культуры в Российской Федерации не определяет его задачи. Фрагментация обязанностей в культурных вопросах между несколькими министерствами вместе со справедливо ограниченным влиянием, которое имеет Министерство культуры в государственном аппарате, устраняет полное представление о культурной сфере.

Министерство культуры РФ выполняет две важные функции. Первая включает в себя конкретные и целевые программы, которые направлены на определение и осуществление совместных действий между федеральными, региональными и муниципальными властями. Вторая заключена в создании в 1991 году Федерального совета по культуре и искусству, председателем которого является федеральный министр культуры. Совет включает представителей министерств культуры национальных республик и территориальных и региональных органов управления культурой. У Совета есть задача координирования национальной и региональной политики и совместного рассмотрения вопросов культурной политики.

Финансовый анализ культурной политики России показал, что Федеральный бюджет Министерства культуры России в 2010 г. увеличился, по сравнению с бюджетом 2009 г., и, по данным Министерства финансов Российской Федерации, бюджетные ассигнования по расходам федерального бюджета на культуру в 2010 году (по состоянию на 1 октября 2010 г.) составили 76 220 721,7 тыс. руб. [12]. Согласно Закону Московской области «О бюджете Московской области на 2010г.» от 10 декабря 2010 г. № 154/2010-03 расходы Министерства культуры Московской области в 2010 г. составляют 2 391 255 тыс. руб. [13]. По данным еженедельного отчета Министерства финансов Ростовской области об исполнении областного бюджета (по состоянию на 13.12.2010 г.), расходы Министерства культуры Ростовской области с начала года составили 1 097 228 тыс. руб. [15]. По данным Московской городской думы и Закона г. Москвы «О бюджете г. Москвы на 2010 г.» от 2 декабря 2009 г. (последняя редакция в декабре 2010 г.), расходы на культуру, кинематографию и СМИ г. Москвы в 2010 году составили 39 940 769,9 тыс. руб. [14].

Таким образом, можно сделать вывод, что финансовые средства на осуществление культурной политики в стране выделяются, более того, они увеличиваются. Помимо средств, выделяемых из федерального бюджета, регионы обладают своими средствами из областных и муниципальных бюджетов. Областные бюджеты субъектов федерации имеют несущественные отличия. Можно,

таким образом, говорить о некоторых признаках децентрализации культуры, сходных по внешним признакам с движением в Европейском союзе. Однако следует признать, что, несмотря на относительное увеличение бюджета, эффективность управления культурой невысока, значимость действий культурных институтов в обществе низка и сама политика сводится «к сравнительно автономной и малоскоординированной деятельности различных ведомств, имеющих отношение к охране культурного наследия, художественной деятельности, печати, библиотечному делу и т.п.» [5].

Успешное осуществление культурной политики в России можно вести в соответствии с теорией управления и локализации «gouvernementalite» М.Фуко, который говорит о том, что государство определяется «не территорией, не занимаемой площадью, но массой: совокупностью, объемом и плотностью населения» [8, С. 21]. Грамотная политика культурной децентрализации невозможна без тщательного анализа уровня развития культуры и качества жизни населения регионов России. А. Грамши считает, что в любом обществе существуют два больших этажа: «этаж, который можно называть «гражданским обществом», то есть совокупность организаций, простирающихся называемых «частными», и этаж «политического общества, или государства», которому придана функция «гегемонии» господствующей группы во всем обществе и функция «прямого господства», или командования, выражающаяся в деятельности государства и «законного» правительства» [4, С. 171]. Таким образом, на уровне «гражданского общества» должно выстроиться понимание уникальности и особенности не только центральной культуры, но и культуры народов, населяющих Российскую Федерацию, а на уровне государства политика децентрализации должна стать не только теоретической, но и получить практическое воплощение.

Децентрализация в управлении культурой не должна сводиться только к сфере финансирования. Увеличение финансирования не приводят к улучшению политики как таковой. Ее приоритетной целью должно стать повышение эффективности работы как самих учреждений культуры, так и органов власти на федеральном и региональном уровнях. При этом региональная политика в сфере культуры не должна копировать центральную политику и подражать ей, а должна иметь собственную специфику.

### Библиографический список

1. Донзело Ж., Гордон К. Управление либеральными обществами – эффект Фуко в англоязычном мире // Логос. – 2008. – № 2.
2. Заковоротная М.В., Карнаухова О.С. В поисках самообоснования. Cultural Studies в междисциплинарном поле гуманитарных исследований. // Разработка междисциплинарных программ в области гуманитарного образования. Ростов-на-Дону: Логос, 2009.
3. Грамши А. Искусство и политика. М., 1991.
4. Грамши А. Формирование интеллигенции // Тюремные тетради (избранное). М., 1991.
5. Карякин В.Ф. Направления и методы управления в сфере культуры // Аналитика культурологии. – 2010. – № 2 (17).
6. Лестер Дж. Теория гегемонии А. Грамши и ее современное звучание // Альманах «Восток». – 2003ю. – № 9/10.
7. Набуко К. Теория децентрализации в культурной политике: понятия, ценности, стратегии // Журнал исследований социальной политики. Т. 7. – 2009. – № 1.
8. Фуко М. Правительственность (идея государственного интереса и ее генезис) // Логос. – 2003. – № 4–5 (39).
9. Mario D'Angeleo, Paul Vesperini. Russian Federation: The Key Issues of Cultural Policy // Cultural Policy in Europe. Method and Practice of Evolution, Council of Europe, May. Spain, 1999.
10. Mario D'Angeleo, Paul Vesperini. Russian Federation: Federalism and Cultural Decentralization // Cultural Policy in Europe. Region and Cultural Decentralism, Council of Europe, August. Spain, 2000.
11. Federalism and Cultural Determinism // Cultural Policy in the Russian Federation, Germany, Council of Europe, 1997.
12. <http://www.minfin.ru>
13. <http://mf.mosreg.ru>
14. <http://duma.mos.ru>
15. <http://www.minfinro.rsu.ru>

Благородова Е. А. – Южный федеральный университет, Ростов-на-Дону

Blagorodova E. A. – Southern Federal University, Rostov-on-Don

e-mail: alena.blagorodova@yandex.ru