

Сутність, моделі та етапи формування і реалізації державної політики у сфері культури в сучасній Україні

У статті здійснено теоретико-практичне висвітлення та удосконалення основних засад сутності, моделей та етапів формування і реалізації державної політики у сфері культури в сучасній Україні. Запропоновано концептуальну основу, що відображає сутність культурної політики у вигляді трирівневої моделі, яка розглядає культуру на мега-, макро- та мікрорівнях, у взаємозв'язку з природою (мегарівень), політикою та економікою (макрорівень) і людиною (мікрорівень). Розглянуто та охарактеризовано дві конфігурації моделей державної політики у сфері культури: 1) ліберальна, частково державна, державна бюрократично-просвітницька, державна престижно-просвітницька, національно-емансипаційна; 2) популістична, патерналістична, культуралістична, соціодинамічна. Доведено, що базовим критерієм вибору тієї або іншої моделі виступає значення та функції культури у суспільстві на конкретному етапі його розвитку. Обґрунтовано та запропоновано сучасній українській державі перейти до моделі відкритого доступу державної політики у сфері культури на основі партнерської взаємодії. Доведено, що для забезпечення переходу до моделі відкритого доступу необхідно реалізувати такі дві основні інституційні цілі як: 1) впровадити учасницьку модель урядування у сфері культури, що функціонуватиме на засадах відкритого доступу та сприятиме сталості сектора культури; 2) закріпити суспільно орієнтовану модель діяльності інституцій культури бюджетного та позабюджетного секторів. Розкрито поняття «суспільно орієнтовані інституції». Охарактеризовано такі 8 основних етапів формування та реалізації державної політики у сфері культури, як: 1) визначення проблеми; 2) формування «порядку денного»; 3) розробка варіантів вирішення проблеми; 4) вибір політики; 5) планування політики; 6) реалізація політики; 7) оцінювання політики; 8) перегляд політики. З'ясовано, що у сучасній Україні зазначеним вище етапам надається непропорційна увага: найбільше акцентується суспільна увага на етапі планування та етапі реалізації державної політики у сфері культури.

Ключові слова: державне управління; етапи формування і реалізації державної політики у сфері культури; інституційні цілі; моделі державної політики у сфері культури; суспільно орієнтовані інституції; сутність державної політики у сфері культури.

Актуальність теми. На сучасному етапі розвитку культури та національного державотворення теоретичні засади дослідження державної політики у сфері культури вбачаються архіважливими та актуальними. З огляду на те, що культурна політика в цілому, та державна політика у сфері культури зокрема, як предмет дослідження є надзвичайно складним феноменом, її осмислення потребує комплексного та інтердисциплінарного наукового підходу з урахуванням викликів сьогодення. Складність дослідження державної політики у сфері культури обумовлена тим, що вона, будучи цілісною системою, що постійно змінюється відповідно до умов часу, не є стійкою константою, як і сама культура. У даному дослідженні розглянемо сутність, моделі та основні етапи формування і реалізації державної політики у сфері культури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор. До теоретичних засад дослідження державної політики у сфері культури у свій час долучалася ціла низка як вітчизняних, так і закордонних авторів: С.Безклубенко, М.Білинська (культура, економіка культури); О.Гриценко (культура і влада, теорія і практика культурної політики); В.Карлова (державна політика у сфері культури); Е.Кассіерер (культура і політика); Е.Лібанова, В.Скурагівський, В.Трошинський (управління соціальним і гуманітарним розвитком); С.Овчаренко (державне управління у сфері культури, законодавство України у сфері культури); М.Фуко (культурологічний підхід до аналізу влади); С.Хантінгтон (політичний розвиток сучасних цивілізацій); М.Хоркхаймер (політична антропологія, масова культура) та ін.

У зв'язку з тим, що сучасна Україна перебуває на новому етапі свого державотворення, у межах якого має конструктивно реагувати на виклики, що перед нею постають, у даному дослідженні ми здійснили спробу відійти від широко розповсюджених поглядів на теоретичні основи державної політики у сфері культури. Виходячи з цього, дана робота базується на працях таких вітчизняних та закордонних дослідників, як: Н.Алюшина [1], О.Дорогань [1], М.Драгичевич-Шешич [7], В.Корнієнко [8], Л.Саракун [11], С.Форкош [13], С.Шлемкевич [14], М.Epstein [15], D.Goldblatt [16], D.Held [16], A.Moles [8; 13].

Відаючи належне існуючому дослідницькому здобутку зазначених авторів слід відмітити, що одні з основних теоретичних засад дослідження державної політики у сфері культури (сутність, моделі та етапи) на сучасній стадії розвитку України потребують свого переосмислення та нового практичного розуміння. Саме цим обумовлено тему та напрям дослідження.

Метою статті є теоретико-практичне висвітлення та удосконалення основних засад сутності, моделей та етапів формування і реалізації державної політики у сфері культури в сучасній Україні.

Викладення основного матеріалу. *Сутність державної політики у сфері культури.* Складність феномену «культура» проєктується на розуміння державної політики у сфері культури [14]. З точки зору вчених соціально-гуманітарного профілю [2], державна політика у сфері культури – це об'єкт теоретичних досліджень, основною метою яких є визначення та інтерпретація базових понять, типологізація моделей, виявлення структурно-функціональних взаємозв'язків та взаємозалежностей у системі управління сферою культури. Ця науково-дослідна лінія спрямована на формування теорії державної політики у сфері культури, можливої лише як результат фундаментальних розробок проблематики соціокультурної спрямованості. Таких поки що у вітчизняній науці явно недостатньо, якщо врахувати, що проблематика державної політики у сфері культури була актуалізована лише у другій половині ХХ ст., однак культурна політика – явище не новітньої історії. Різні форми цілеспрямованого впливу на організацію культурного життя відомі з часів Стародавнього світу. Особливо чітко «стратегії» підтримки того чи іншого виду художньої творчості, певних напрямів у мистецтві простежуються у діяльності вищої світської влади та церкви, меценатів, видатних особистостей – творців, науковців, політиків. Історія вітчизняної культури розкриває найцікавіші сторінки «регулювання» соціокультурних змін; дозволяє зрозуміти сутність тих чи інших державних рішень, які нерідко визначають шлях України у світовий культурний простір. Багато дослідників [15] підтримують ідеї щодо державної політики у сфері культури як цілеспрямованої діяльності будь-якої держави, що забезпечує стабільність суспільства в різні історичні періоди. Вони вважають, що держави, яка більш-менш усвідомлено не проводила ту чи іншу державну політику у сфері культури, в історії людства не існувало. Однак, на думку інших дослідників, державна політика у сфері культури з'явилася в Європі наприкінці ХVІІІ ст. і сформувалася як складне явище, що включає і національні пріоритети, і мовну політику, і концептуальне забезпечення організації культурно-освітніх та культурно-дозвільних установ тощо. Регулювання соціокультурного життя, розробка нових принципів державної політики у сфері культури призвели до утвердження наукового підходу до вивчення державної політики у сфері культури та діяльності її суб'єктів [16].

Щодо державної політики у сфері культури на початку української незалежності, то у результаті реформ 90-х рр. ХХ ст., соціально-економічні пріоритети відсунули питання культурного життя та духовного розвитку на другий план, що спричинило чергову зміну ставлення до сфери культури. Це позначилося насамперед на правовій базі, що регулює соціально-економічні процеси. Специфіка сфери культури ігнорувалась, культура перестала фігурувати в офіційних матеріалах як самостійна сфера перетворюючої діяльності людей. Таке ставлення до культури у більшій мірі простежується і до нашого часу. Акцент на актуальність введення в обіг таких понять як «базовий набір культурних послуг», «культурна послуга», «креативні індустрії», «креативний продукт» [10], поступове витіснення з обігу таких понять як «культурне благо», «культурний інтерес», «культурні потреби особистості» дозволяють зробити висновок про «розмитість» концептуальних підстав державної політики у сфері культури. Тут очевидні протиріччя, які не дозволяють приймати без серйозних уточнень рішення, що розгортаються у межах соціальної політики. Навіть якщо йдеться про ефективну державну соціальну політику (що включає і галузь культури), то це лише система цілеспрямованого регулювання соціальної сфери з боку управлінських структур центру, націленого на оптимізацію соціальних зв'язків за умов різномасштабних перетворень. Значення культури у цьому випадку знову вторинне. При такому розумінні ролі культури у суспільному розвитку вона не виконує своїх профільних функцій інтегратора всієї цілераціональної діяльності держави: за ігнорування культурних універсалій в управлінні неможливе узгодження соціальних змін з характеристиками розвитку вітчизняної та світової культури.

У поняття «державна політика у сфері культури» входить перш за все значущість діяльності держави щодо реалізації культурних прав особистості, виявлення та врахування культурного аспекту у всіх соціально-економічних та технічних проєктах. Державна політика у сфері культури – це специфічна діяльність держави, спрямована на реалізацію права кожного вільного громадянина безперешкодно брати участь у культурному житті суспільства, виявлення та врахування культурного аспекту у всіх соціально-економічних та технічних проєктах, збереження та збагачення культурної самобутності народів при розвитку культурних обмінів.

Концептуальною основою, що відображає сутність культурної політики, на наш погляд, є трирівнева модель, яка розглядає культуру на мега-, макро- та мікрорівнях, у взаємозв'язку з природою (мегарівень), політикою та економікою (макрорівень) та людиною (мікрорівень) (табл. 1).

Трирівнева модель сутності культурної політики

Рівень	Назва	Характеристика
I рівень	Мегарівень (взаємозв'язок з природою)	Культура на мегарівні єдина для людства і тому культурна політика у даному сенсі виступає чимось інтернаціональним. Відомо, що суспільство знаходиться на різних етапах економічного розвитку і тому матеріальні можливості у культурній політиці обмежені
II рівень	Макрорівень (взаємозв'язок з політикою та економікою)	Культура на макрорівні базується на етносоціальності. Ця родова місія культурної підсистеми забезпечує етносу здатність самозберігатися у всіх історичних періодах свого розвитку, не втрачати самоідентичність навіть у найскладніших формах взаємодії з іншими племенами, народностями та націями. Макросистема, будучи однією з підсистем суспільного життя, функціонально пов'язана з її політичною та економічною підсистемами
III рівень	Мікрорівень (взаємозв'язок з людиною)	Конфронтаційність на мікрорівні, що існує між політичною та культурною підсистемами в нашому суспільстві, була породжена тривалою практикою командно-адміністративних структур, бо за своєю природою культурологічні, економічні та політичні закони суспільного життя можуть і повинні поєднуватися в єдиний комплекс. Тому культурна політика на цьому рівні має бути регулятором соціокультурних процесів, що відбуваються в суспільстві. Культура на мікрорівні являє собою мікрокосм, що найбільш оптимально забезпечує людині можливість знаходження індивідуальності та самореалізації в наявній системі політичних та економічних відносин. Культурної політики на мікрорівні в ідеалі не існує, але завдяки цьому рівню йде змістовне збагачення та взаємодія з макрорівнем

Джерело: складено автором

Отже, культурна політика має досить складну структуру, виконує функції, які укладені у межі певних суспільних відносин. Відносна самостійність культурної політики та її нерозривний зв'язок з різними сферами суспільного життя дозволяє зробити висновок, що її зміна, оновлення призведе до перетворення всієї системи суспільних відносин.

Конкретний зміст культурної політики визначається взаємодією діяльності та її умов, суб'єктивного та об'єктивного, безпосередньої та опосередкованої діяльності. Усвідомлення діалектики цієї взаємодії відкриває шлях до пізнання протиріч, механізмів їх вирішення і тенденцій розвитку культурної політики.

Сутність державної політики у сфері культури визначається природою культури (не політики, не економіки тощо), саме багатозначністю, багаторівневістю смислів і змісту культури. І ця обставина робить її складовою всіх напрямів діяльності держави (економічної, зовнішньополітичної, соціальної тощо). Саме природа культури зумовлює вимогу єдності норм і принципів функціонування будь-якого суб'єкта у цій сфері, перш за все, держави. Отож, культурна політика вбачається нами як динамічний процес, що відображає нерозривне єднання культурного та загальносоціального розвитку, що пронизаний зворотними зв'язками.

Моделі державної політики у сфері культури. Під час процесу розроблення моделі державної політики у сфері культури як конструкції, що демонструє особливості функціонування соціокультурних процесів, потрібно враховувати складність та нерівномірність цих процесів, їх відмінності й особливості. Модель державної політики у сфері культури, націлена на визначення майбутніх довготривалих тенденцій у сфері культури, дасть можливість контролювати негативні наслідки культурних проявів і тим самим послабити їхній вплив. Отож, відповідаючи вимогам часу побудова моделей державної політики у сфері культури сприяє більш глибокому пізнанню справжнього становища державної політики у сфері культури, об'єктивній оцінці минулої моделі державної політики у сфері культури, виявленню основних тенденційних напрямів та перспектив її розвитку. Конкретна модель державної політики у сфері культури дозволяє на основі дослідження низки різних явищ і процесів у культурі розробити відповідні варіанти управлінських рішень у державній політиці у сфері культури. Відповідно до організації означеної політики існують різні підходи до розробки моделей державної політики у сфері культури. Основною умовою вибору тієї чи іншої моделі постає розуміння сутності культури, її ролі, призначення і функцій у суспільстві на відповідному етапі його розвитку. Вибір моделі державної політики у сфері культури залежить від конкретної історичної ситуації в країні, і з її зміною моделі також трансформуються [11].

Основні засади державної політики у сфері культури в кожній окремій країні формувалися історично. Її характерні риси утворювалися під впливом різних форм національної культури та специфіки соціального та економічного розвитку країни. У сучасній науці існує низка підходів до визначення моделей державної політики у сфері культури. Так, наприклад, сербський вчений М. Драгичевич-Шешич [7]. виокремлює такі моделі державної політики у сфері культури як ліберальну,

частково державну, державну бюрократично-просвітницьку, державну престижно-просвітницьку, національно-емансипаційну [7]:

- ліберальна модель державної політики у сфері культури характеризується тим, що держава не впливає на розвиток культури, а дотримується своєрідного нейтралітету у цій галузі. Основне значення має ринок культурних цінностей, на якому, за наявності вищих досягнень культури, призначених для суспільної еліти, провідну роль відіграє індустрія, що створює типовий продукт масової культури, який призначений для населення;

- частково державна модель державної політики у сфері культури передбачає делегування державою своїх зобов'язань у галузі культури спеціально нею створеному органу (раді з питань культури). Держава безпосередньо не керує даним органом, надаючи таким чином йому повну автономію у сфері прийняття відповідних рішень. У зв'язку із тим, що означена модель є у своїй основі елітарною, вона у своєму спрямуванні формує загальні тенденції щодо наближення вищих художніх цінностей до широких мас пересічного населення. Специфічною формою цієї моделі є децентралізована державна політика у сфері культури, яка акцент свого впливу змістила на регіони;

- державна бюрократично-просвітницька модель державної політики у сфері культури характеризується абсолютною державною владою над галуззю культури, контролем, який здійснюється за допомогою ідеологічних інституцій. У даному випадку галузь культури, як і всі інші галузі суспільного життя, спрямовується і планується централізовано;

- державна престижно-просвітницька модель державної політики у сфері культури трактує культуру як чинник національної самобутності та ідентичності, але не покладає відповідальність на державу за національний здобуток, який вбачається найважливішим для престижу країни у світі;

- для національно-емансипаторської моделі державної політики у сфері культури притаманне збереження та розвиток самобутньої культурної традиції. Це часто призводить до проявів самоізоляції та націоналізму, ігнорування культури етнічних меншин, анулювання експериментальної діяльності у сфері культури, придушення варіативних пошуків у процесі розвитку культури. Провідним завданням державної політики у сфері культури виступає поширення засад базової культури [7; 11, с. 163–164].

У свою чергу французький вчений А.Моль виділяє чотири моделі державної політики у сфері культури, такі як «популістичну», «патерналістичну», «культуралістичну», «соціодинамічну» [13]:

- «популістична» модель державної політики у сфері культури. Її основною метою є задоволення культурних потреб якомога більшої кількості людей;

- «патерналістична» модель державної політики у сфері культури. Характерна риса означеної моделі полягає у тому, що вона є вираженням певної «шкали цінностей», прийнятої на озброєння політичною партією, релігійною течією або державою, котрі прагнуть змінити навколишній світ відповідно до певної (обраної) ідеології;

- «культуралістична» модель державної політики у сфері культури. А.Моль наголошує, що не існує у державі іншої провідної цінності, окрім самої культури, що людина у соціумі не має іншої ролі, окрім тієї, яку вона відіграє у колективному поступі людства [8];

- «соціодинамічна» модель державної політики у сфері культури. Вона ґрунтується на обліку фактів існування «циклів культури», «динамічного ефекту» – зміни суспільства у часі й у певному напрямі. З точки зору А.Моля головна мета соціодинаміки культури виробити принципи впливу на культуру, на її «еволюцію», хід якої може бути лише пришвидшений, що відповідає «прогресивній» установці суб'єкта політики, і уповільнений, що є свідченням «консервативності» таких установок [11, с. 165].

Сучасна українська модель державної політики у сфері культури може характеризуватися з одного боку демократичним типом управління сферою культури, а з іншого – командно-адміністративною концепцією державного «управління культурою» як суспільним процесом, на зміну якій має прийти концепція «підтримки культури». Перехід від «управління культурою» до «підтримки культури» означає створення низки умов максимальної свободи діяльності для культурно-мистецьких інституцій усіх форм власності при забезпеченні державної і недержавної підтримки культурно-мистецьких явищ та утриманні важливих для національної культури закладів. Також варто удосконалити структуру державної участі в культурних процесах. Окрім цього, українській державі варто прийняти той факт, що вона не є єдиним суб'єктом культурної політики. У новому соціально-культурному просторі головними суб'єктами виступають, як мінімум, ще комерційні структури та інститути громадянського суспільства [11].

Аналізуючи описані моделі державної політики у сфері культури та враховуючи відповідний світовий досвід, варто зазначити, що жодна з означених вище моделей не реалізовується на практиці у чистому вигляді. Базовим критерієм вибору тієї або іншої моделі державної політики у сфері культури виступає значення та функції культури у суспільстві на конкретному етапі його розвитку.

Для сучасної України нагальним завданням є формування нової вітчизняної моделі державної політики у сфері культури, з урахуванням світових викликів, які стоять перед країною; економічних можливостей української держави; специфіки її багатоетнічного соціального складу; менталітету українського народу; суспільних, політичних і культурних традицій; закордонного досвіду;

євроінтеграційних прагнень України; глобалізаційних процесів; необхідності побудови спроможного громадянського суспільства тощо.

Вважаємо, що сучасна Україна має перейти до *моделі відкритого доступу державної політики у сфері культури* на основі партнерської взаємодії. Вітчизняна державна політика у сфері культури, якщо вона реально прагне претендувати на відповідність європейським зразкам та інтегруватися в загальноєвропейську культурну політику, мусить базуватися на механізмах взаємодії між державою, бізнес-структурами, засобами масової інформації, приватним сектором, широкою громадськістю тощо, адже, саме спільно сформовані рішення мають більше шансів на вдалу реалізацію.

Переконані, що такі пріоритети розвитку сфери культури як: 1) розвиток спроможності суспільних інститутів, пов'язаних із культурою; 2) побудова системи взаємовідносин на засадах відкритого доступу; 3) розвиток спроможності особистості через розмаїті форми освіти, – сприятимуть переходу від ієрархічної, централізованої моделі державної політики у сфері культури та командних методів управління до більш горизонтальної, учасницької моделі, яка передбачає більший ступінь свободи та самостійності всіх суб'єктів, – що зрештою призведе до переходу до моделі відкритого доступу державної політики у сфері культури.

Учасницька модель передбачає проактивну участь громадян та інститутів громадянського суспільства в процесах обговорення та прийняття рішень. Вона спирається на свободу і самостійність усіх суб'єктів державної політики у сфері культури – громадян та інституцій, – а також на усвідомлення особистої відповідальності за прийняті рішення [5, с. 23].

Важливість переходу до моделі відкритого доступу державної політики у сфері культури обґрунтовує «Договір гідності заради сталого розвитку» [6], оприлюднений Несторівською групою ще 2014 року.

Для забезпечення переходу до моделі відкритого доступу державної політики у сфері культури необхідно реалізувати такі дві основні *інституційні цілі* як: 1) впровадити учасницьку модель урядування у сфері культури, що функціонуватиме на засадах відкритого доступу та сприятиме сталості сектора культури (основними характеристиками моделі урядування на засадах відкритого доступу є такі, як: а) функціональний (мериторичний) тип урядування; б) делегування повноважень; в) прозорість і конкурсні та консультативні засади ухвалення рішень; г) комунікація та взаємодія між усіма органами урядування; д) аналітичний супровід здійснений на постійній основі); 2) закріпити суспільно орієнтовану модель діяльності інституцій культури бюджетного та позабюджетного секторів (під *суспільно орієнтованими інституціями* ми розуміємо інституції, діяльність яких спрямована на потреби і запити суспільства на противагу інституціям, що підпорядковані виключно ідеологічним, політичним, корпоративним та іншим інтересам. Закріплення такого типу інституції пов'язане із переходом від командно-адміністративної до учасницької моделі управління) [6].

Для того, щоб впровадити учасницьку модель урядування у сфері культури, що функціонуватиме на засадах відкритого доступу та сприятиме сталості сектора культури необхідно реалізувати низку завдань, одним із головних з них вбачається делегування виробничих (розпорядницьких) функцій, що зараз зосереджені в органах центральної та місцевої виконавчої влади, суб'єктам господарювання різної форми власності. Означене завдання реалізовується шляхом виконання трьох основних дій, а саме: 1) вироблення критеріїв та переліків виробничих функцій, що мають результатом створення конкретних творчих або аналітичних продуктів, а не політик і нормотворчої діяльності (наприклад, видавництво, аналітика, міжнародні презентації, моніторинг та оцінка стану культурної спадщини тощо); 2) передання виробничих функцій та розпорядження майном та іншими ресурсами, на основі переліків та критеріїв, зі сфери управління органів виконавчої влади суб'єктам господарювання різних форм власності з відповідним фінансуванням на засадах відкритих конкурсів; 3) стимулювання розвитку фахових об'єднань та професійних спілок шляхом періодичного делегування аналітичних, адвокаційних і розвиткових функцій на засадах відкритих конкурсів [6, с. 33].

Для того щоб закріпити суспільно орієнтовану модель діяльності інституцій культури бюджетного та позабюджетного секторів також необхідно реалізувати цілу низку тематичних завдань, одним з головних із них, на нашу думку, є забезпечення автономії бюджетних інституцій культури, зокрема у питаннях створення доходу, розпорядження ресурсами та кадрової політики. При цьому необхідно чітко окреслити та розвести механізми управлінського й фахового наглядів. Зазначене завдання реалізовується шляхом виконання також трьох основних дій, а саме: 1) перегляд базового законодавства про культуру (Закон України «Про культуру» тощо), визначивши при цьому основоположні засади автономії бюджетних інституцій культури; 2) перегляд дотичної нормативно-правової бази (Бюджетний кодекс України, податкове законодавство тощо) для реалізації автономії бюджетних інституцій культури; 3) перегляд організаційно-правової форми бюджетних інституцій культури шляхом їх реорганізації задля надання максимальної сталості і свободи [6, с. 27].

У результаті реалізації інституційних цілей, відбудеться низка змін, зокрема:

- перехід до учасницької моделі урядування на засадах відкритого доступу із фактичним дотриманням принципу субсидіарності. Зокрема, підвищення впливу фахових спільнот на культурну

політику різного рівня, делегування відповідних повноважень на нижчі рівні урядування чи в інші суміжні сектори, забезпечення прозорого розподілу ресурсів тощо;

- перехід до суспільно-орієнтованої моделі культурної інституції – автономної, такої, де у центрі уваги знаходяться її аудиторії; сталої у контексті створення доходу, розпорядження ресурсами, кадрової політики тощо [6].

Основні етапи формування та реалізації державної політики у сфері культури. Специфіку державної політики у сфері культури складають чотири основні засадничі предмети: 1) проблеми; 2) варіанти; 3) впливи; 4) інтереси. Отже, державна політика у сфері культури – це своєрідний вибір найоптимальнішого способу впливу на проблему у сфері культури, що стосується інтересів значного суспільного загалу.

Серед основних етапів формування та реалізації державної політики у сфері культури, відповідно до їх хронологічної послідовності, виділяють такі як: I. Визначення проблеми; II. Формування «порядку денного»; III. Розробка варіантів вирішення проблеми; IV. Вибір політики; V. Планування політики; VI. Реалізація політики; VII. Оцінювання політики; VIII. Перегляд політики.

I. Будь-яке рішення за своєю логікою перш за все передбачає наявність конкретної проблеми у сфері культури, на вирішення якої воно спрямоване; тобто, передбачає пошук відповіді на питання: «На що саме слід вплинути?», «Що саме потребує втручання органів публічної влади?» Це є етапом *визначення проблеми*. Саме низка невдоволень великої кількості громадян, які проявляються у таких положеннях як: неможливість громадян самостійно задовольнити власні потреби у сфері культури; неможливість реалізувати власні права; неможливість скористатися шансами та перспективами, – має спонукати свідому державу задіювати можливості свого втручання у наявні реалії сьогодення з метою зміни ситуації на краще. Даний етап вважається найбільш «проблемним», адже характер невдоволень, незгод, обурень щодо наявного стану справ суттєво різниться серед різних людей, тому надзвичайно важко досягти більш-менш об'єктивного спільного розуміння відносно того, у чому насправді криється зміст проблеми [1].

II. Наступним етапом циклу державної політики у сфері культури є *формування «порядку денного»*. Суть його полягає у порівнянні та пріоритизації існуючих проблем. Тут виникає потреба у здійсненні пріоритизації проблем шляхом критеріального визначення першочергових, менш важливих, низько пріоритетних, тими які «не на часі» тощо проблем. Фактично на даному етапі йдеться про те, що одні проблеми «перемагають» у конкурентній боротьбі інші, котрі витісняються із поля уваги і вирішуються за «залишковим принципом» – за умови, якщо вистачить ресурсів.

III. Подальшим етапом формування та реалізації державної політики у сфері культури є *розробка варіантів вирішення проблеми*. При розробці кожного із варіантів необхідно визначитись відносно відповіді на такі головні запитання як: на досягнення яких саме конкретних, вимірюваних, досяжних, узгоджених, обмежених у часі цілей політика має бути спрямована?; якими саме інструментами, засобами визначені цілі мають бути досягнуті?; використання яких саме видів ресурсів (фінансових, людських, часових тощо) це вимагатиме?

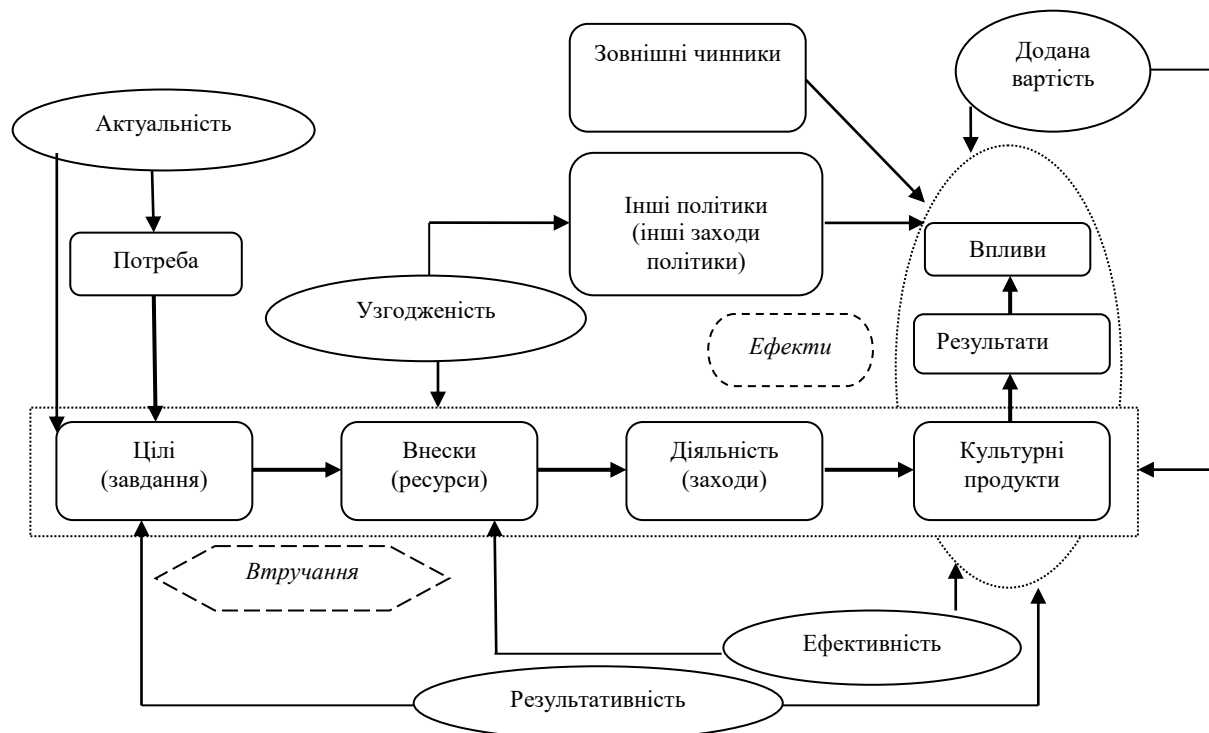
Також необхідно визначитися щодо прогнозу впливу політики. На означеному етапі, як правило, розглядаються три-чотири можливі варіанти вирішення визначеної проблеми, при цьому має існувати один обов'язковий варіант – «нульова альтернатива» або «збереження існуючого статус-кво», тобто відмова змінювати існуючу політику відносно проблеми [1].

IV. Головним етапом формування та реалізації державної політики у сфері культури вважаємо *вибір політики*, – процес, у межах якого суб'єкт, який наділений повноваженнями ухвалювати відповідні рішення обирає найкращий варіант серед трьох-чотирьох можливих. Для того щоб даний процес мав раціональний і виважений характер, потрібно обрати конкретні критерії порівняння, надати їм різну «питому вагу» і порівняти кожен з варіантів за відповідними критеріями. Той варіант політики, котрий здобуде найкращий підсумковий результат у процесі порівняння і буде найоптимальнішим курсом політики, – тобто, найкращою політикою серед наявних альтернатив.

V. Наступним етапом є етап *планування* державної політики у сфері культури, на якому її розробники починають вибудовувати логіку і заходи її реалізації, а саме: готують плани відповідних заходів; визначають їх строки та відповідальних суб'єктів; формують зміни до нормативно-правових актів; визначають закупівлі необхідних товарів, робіт і послуг; зазначають реорганізацію виконавських структур; окреслюють шляхи та форми взаємодії між виконавцями; визначають спосіб і заходи контролю тощо.

VI. За етапом планування логічно слідує етап безпосередньої *реалізації* державної політики у сфері культури, у межах якого усі раніше визначені та заплановані заходи і зміни практично реалізуються у житті.

VII. Наступним є етап *оцінювання* державної політики у сфері культури, на якому відповідні суб'єкти мають відповісти на тематичне запитання «Чи успішно виявилася політика?». Проблема цього етапу є те, що оцінювання політики часто плутають з моніторингом політики. Успішним результатом моніторингу вважається повне, законне і своєчасне виконання заходів плану, а успіх в оцінюванні є аналізом фактичного впливу цих заходів на проблему [1] (рис. 1).



Джерело: складено автором

Рис. 1. Логічна схема оцінювання впливу державної політики у сфері культури на проблему

VIII. Врешті оцінювання державної політики у сфері культури має надати відповідь чи є політика успішною з позиції отриманих результатів, побічних наслідків і динаміки проблеми. Це є останнім етапом, – етапом *перегляду політики*, у межах якого відбувається ухвалення рішення про її подальшу долю, вибір серед трьох основних варіантів: 1) продовження даної політики; 2) часткова зміна політики; 3) повна відмова від даної політики як способу вирішення суспільної проблеми у сфері культури і відповідно започаткування радикально відмінного нового підходу. У будь-якому випадку процес оцінювання засвідчить, що дана проблема видозмінилася, або ж спричинила іншу ще більш важливу проблему, зазнала змін, які вимагають зміни державної політики у сфері культури. Коло замикається і розпочинається новий цикл етапів формування та реалізації державної політики у сфері культури.

У зв'язку з тим, що існує принципова відмінність між процесами формування та реалізації державної політики у сфері культури, то дані процеси здійснюють різні суб'єкти політики. Формуванням та реалізацією політики не може одночасно опікуватися одна і та ж інституція, адже у такому випадку виникатиме потенційна або наявна корупційна складова, виконавці почнуть розробляти державну політику «під себе», під те, як та чим зручніше чи вигідніше займатися. Саме тому існує чіткий «поділ»: політику формує Міністерство культури та інформаційної політики, а реалізують агентства, служби, інспекції тощо.

Аналізуючи основні етапи формування та реалізації державної політики у сфері культури та практичну діяльність органів публічної влади [3; 4; 9; 12], доходимо висновку, що в Україні зазначеним вище етапам надається непропорційна увага. Найбільше у вітчизняних реаліях акцентується суспільна увага на етапі планування та етапі реалізації державної політики у сфері культури. Посадові особи органів публічної влади у сфері культури у більшій мірі у своїй діяльності готують тематичні плани, звітують про їх виконання, слідкують за виконавською дисципліною, здійснюють контроль і моніторинг використання відповідних ресурсів і т.п.

Це пояснюється історично. Вітчизняні органи публічної влади успадкували інституційну пам'ять ще часів СРСР, коли «державна» політика у сфері культури формувалася у Москві, а її реалізація на території УРСР доручалася українським органам публічної влади. Саме відтоді у вітчизняній культурі врядування здебільшого панує виконавська (реалізаційна) логіка, та простежується низька спроможність до власне процесу формування політики: державне управління у сфері культури як спосіб використання ресурсів та здійснення заходів витіснив собою державну політику у сфері культури як результативне вирішення конкретних проблем.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, на сучасному етапі національного державотворення головною метою української держави та суспільства є вільна, незалежна, соборна та

унітарна Україна із власною моделлю суспільного розвитку, котра відкрита для взаємодії з усіма народами, державами та культурами.

Сутністю сучасної державної політики у сфері культури є створення та розвиток системи виховання і освіти громадян на основі традиційних для України і цивілізованого демократичного світу моральних цінностей, громадянської відповідальності та патріотизму за допомогою переосмислення та нового освоєння історичної та культурної спадщини України, світової культури, розвитку здібностей до естетичного сприйняття світу, залучення до різних видів культурної діяльності та розвитку творчих здібностей особистості.

Державна політика у сфері культури передбачає підвищення суспільного статусу культури, подальше формування впливу культури на всі інші сфери державної політики та життя суспільства, розглядається не як один раз прийнятий та закріплений у програмах і планах комплекс заходів, а як безперервний динамічний процес. Вона постійно коригується в залежності від змін внутрішньої і зовнішньої ситуації, враховує проблеми, що з'являються, змінює набір дій при неможливості досягти необхідного результату заздалегідь обраними засобами.

Усвідомлення необхідності оновлення механізмів передачі та відтворення ціннісних основ життя особистості та суспільства як одного із провідних державних пріоритетів дозволить зберегти нашу громадянську, ментальну та культурну єдність, забезпечити незалежність та динамічний розвиток України. Це сприятиме подоланню недовіри громадян до влади та соціального утриманства. Реалізація у даному контексті сформованої державної політики у сфері культури сприятиме суттєвому підвищенню готовності та здатності людей до створення та розвитку інститутів громадянського суспільства, до активної участі у місцевому самоврядуванні та загалом до зростання громадянської відповідальності.

У контексті даного дослідження *перспективними напрямками* подальших теоретико-практичних досліджень вважаємо такі: концептуальні положення формування та реалізації державної політики у сфері культури на сучасному етапі національного державотворення; розробка довгострокової стратегії розвитку культури в Україні до 2030 року на основі моделі відкритого доступу державної політики у сфері культури.

Список використаної літератури:

1. *Алюшина Н.* Що таке державна політика і як її формувати / *Н.Алюшина, О.Дорогань* // Дія. Цифрова освіта [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://osvita.diia.gov.ua/courses/public-policy>.
2. *Гололобов С.* Понятійно-категоріальні інтерпретації історіографічного розуміння державної політики у сфері культури у науковому дискурсі / *С.Гололобов* // Інвестиції: практика та досвід. – 2022. – № 21. – С. 100–109.
3. Державна служба України з етнополітики та свободи совісті : офіційний вебсайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dessa.gov.ua/>.
4. Державне агентство України з питань мистецтв та мистецької освіти : офіційний вебсайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://arts.gov.ua/>.
5. Довгострокова стратегія розвитку культури в Україні до 2025 року. – Альянс Культури, 2014–2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.cultura.kh.ua/images/stories/innovaciyna_diyalnist_dovgostrokova_strategiya_rozvv_.pdf.
6. Договір гідності заради сталого розвитку. Україна–2025 : документ Несторівської групи / Незалежний культурологічний часопис «Д», 2015. – 22 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ji.lviv.ua/n80texts/Dogovir_gidnosti.htm.
7. *Драгичевич-Шешич М.* Перспективи культурного розвитку: нові моделі загальної культурної політики / *М.Драгичевич-Шешич* // Обсерваторія культури. – 2006. – № 2. – С. 29–32.
8. *Корнієнко В.* «Соціодинаміка культури» А.Моля: аналітичний огляд (в контексті авторської теорії культури як комунікативної системи) / *В.Корнієнко* // Materialele Conferintei Științifice Internaționale Relevanța Și Calitatea Formării Universitare: Competențe Pentru Prezent Și Viitor. – Bălți, 2016. – Vol. 1. – P. 66–68 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://surl.li/imxfw>.
9. Міністерство культури та інформаційної політики України : офіційний вебсайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://mkip.gov.ua/>.
10. Про культуру : Закон України від 14 грудня 2010 року № 2778–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17#Text>.
11. *Саракун Л.* Культурна політика сучасної України : монографія / *Л.Саракун*. – Ніжин, 2016. – 205 с.
12. Український інститут національної пам'яті : офіційний вебсайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uinp.gov.ua/>.
13. *Форкош С.* «Соціодинаміка культури» А.Моля у контексті сучасних зрушень методологічних досліджень культури / *С.Форкош* // Вісник Львівського ун-ту. Сер. : Філософські науки. – 2015. – Вип. 17. – С. 61–72.
14. *Шлемкевич С.* Спадщина українських учених-культурологів у контексті викладання навчальної дисципліни «Історія Української культури» у закладах вищої освіти / *С.Шлемкевич* // Науковий вісник НЛТУ України. – 2019. – Т. 29, № 1. – С. 136–138. DOI: 10.15421/40290128.
15. *Epstein M.* A Philosophy of the Possible: Modalities in Thought and Culture / *M.Epstein*. ; transl. by Vern W. McGee and Marina Eskina – Boston, Leiden et al. : Brill Academic Publishers, 2019. – 365 p.

16. Global Transformations: Politics, Economics and Culture / D.Held, A.McGrew, D.Goldblatt, J.Perraton ; in C.Pierson, S.Tormey (ed.) // *Politics at the Edge. Political Studies Association Yearbook Series*. – London : Palgrave Macmillan, 2000. DOI: 10.1057/9780333981689_2.
17. Грицишен Д.О. Попередній аудит як запорука ефективного управління публічними коштами та іншим майном, що перебуває у державній власності / Д.О. Грицишен, С.В. Свірко, І.М. Яремчук // *Економіка, управління та адміністрування*. – № 2 (92). – 2020. – С. 42–55. doi: 10.26642/ema-2020-2(92)-42-55.
18. Zahurska-Antoniuk V.F. Безпекові виклики у геополітичному стані сучасного світу як наслідок пандемії COVID-19 / V.F. Zahurska-Antoniuk, D.O. Grytsyshen // *Економіка, управління та адміністрування*. – 2020. – № 3 (93). – С. 63–69. doi: 10.26642/ema-2020-3(93)-63-69.
19. Грицишен Д.О. Механізм взаємодії з міжнародними правоохоронними організаціями у сфері запобігання та протидії економічній злочинності / Д.О. Грицишен // *Економіка, управління та адміністрування*. – 2020. – № 4 (94). – С. 131–141. doi: 10.26642/ema-2020-4(94)-131-141.
20. Грицишен Д.О. Інституалізація державної фінансово-контрольної діяльності як інструмента бюджетної безпеки країни / Д.О. Грицишен, С.В. Свірко, І.В. Супрунова // *Економіка, управління та адміністрування*. – 2021. – № 2 (96). – С. 77–84. doi: 10.26642/ema-2021-2(96)-77-84.
21. Сергієнко Л.В. Напрями трансформації системи публічного управління в умовах урбанізаційних змін / Л.В. Сергієнко, І.В. Новосьолов // *Економіка, управління та адміністрування*. – № 2 (92). – 2020. – С. 107–113. doi: 10.26642/ema-2020-2(92)-107-113.

References:

1. Aliushyna, N. and Dorohan, O., «Shcho take derzhavna polityka i yak yii formuvaty», *Diia. Tsyfrova osvita*, [Online], available at: <https://osvita.diia.gov.ua/courses/public-policy>
2. Hololobov, S. (2022), «Poniatiino-katehoriialni interpretatsii istoriografichnoho rozuminnia derzhavnoi polityky u sferi kultury u naukovomu dyskursi», *Investytsii: praktyka ta dosvid*, No. 21, pp. 100–109.
3. *Derzhavna sluzhba Ukrainy z etnopolityky ta svobody sovisti*, ofitsiyni vebsait, [Online], available at: <https://dessa.gov.ua/>
4. *Derzhavne ahentstvo Ukrainy z pytan mystetstv ta mystetskoï osvity*, ofitsiyni vebsait, [Online], available at: <https://arts.gov.ua/>
5. *Dovhostrokovna stratehiia rozvytku kultury v Ukraini do 2025 roku*. – *Alians Kultury, 2014–2015*, [Online], available at: https://www.cultura.kh.ua/images/stories/innovaciyna_diyalnist/dovgostrokova_strategiya_rozv_.pdf
6. *Dohovir hidnosti zarady staloho rozvytku. Ukraina–2025* (2015), dokument Nestorivskoi hrupy, Nezaleznyi kulturolohichni chasopys «Yi», 22 p., [Online], available at: http://www.ji.lviv.ua/n80texts/Doghovir_gidnosti.htm
7. Drahychevych-Sheshych, M. (2006), «Perspektyvy kulturnoho rozvytku: novi modeli zahalnoi kulturnoi polityky», *Observatoriia kultury*, No. 2, pp. 29–32.
8. Korniienko, V. (2016), «"Sotsiodynamika kultury" A.Molia: analitychni ohliad (v konteksti avtorskoï teorii kultury yak komunikativnoi systemy)», *Materialele Conferintei Științifice Internaționale Relevanța Și Calitatea Formării Universitare: Competențe Pentru Prezent Și Viitor, Bălți*, Vol. 1, pp. 66–68, [Online], available at: <http://surl.li/imxfw>
9. *Ministerstvo kultury ta informatsiinoï polityky Ukrainy*, ofitsiyni vebsait, [Online], available at: <https://mkip.gov.ua/>
10. *Pro kulturu*, Zakon Ukrainy vid 14 hrudnia 2010 roku No. 2778–VI, [Online], available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17#Text>
11. Sarakun, L. (2016), *Kulturna polityka suchasnoi Ukrainy*, monohrafiia, Nizhyn, 205 p.
12. *Ukrainskyi instytut natsionalnoi pamiaty*, ofitsiyni vebsait, [Online], available at: <https://uinp.gov.ua/>
13. Forkosh, S. (2015), «"Sotsiodynamika kultury" A.Molia u konteksti suchasnykh zrushen metodolohichnykh doslidzhen kultury», *Visnyk Lvivskoho universytetu*, Ser. *Filosofski nauky*, Issue 17, pp. 61–72.
14. Shlemkevych, S. (2019), «Spadshchyna ukrainskykh uchenykh-kulturolohiv u konteksti vykladannia navchalnoi dystsypliny "Istoriia Ukrainy u zakladakh vyshchoï osvity», *Naukovyi visnyk NLTU Ukrainy*, Vol. 29, No. 1, pp. 136–138, doi: 10.15421/40290128.
15. Epstein, M. (2019), *A Philosophy of the Possible: Modalities in Thought and Culture*, transl. by Vern W. McGee and Marina Eskina, Brill Academic Publishers, Boston, Leiden et al., 365 p.
16. Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. and Perraton, J. (2000), «Global Transformations: Politics, Economics and Culture», *Politics at the Edge. Political Studies Association Yearbook Series* in C.Pierson, S.Tormey (ed.), Palgrave Macmillan, London, doi: 10.1057/9780333981689_2.
17. Grytsyshen, D.O., Svirko, S.V. & Yaremchuk, I.M. (2020), «Poperednii audyt yak zaporuka efektyvnoho upravlinnia publichnymy koshtamy ta inshym mainom, shcho перебуває у державній власності», *Економіка, управління та адміністрування*, № 2 (92), pp. 42–55. doi: 10.26642/ema-2020-2(92)-42-55.
18. Zahurska-Antoniuk, V.F. & Grytsyshen, D.O. (2020), «Bezpekovi vyklyky u heopolitychnomu stani suchasnoho svitu yak naslidok pandemii COVID-19», *Економіка, управління та адміністрування*, № 3 (93), pp. 63–69. doi: 10.26642/ema-2020-3(93)-63-69.
19. Grytsyshen, D.O. (2020), «Mekhanizm vzaiemodii z mizhnarodnymy pravookhoronnyymy orhanizatsiimamy u sferi zapobihannia ta protydii ekonomichnii zlochynnosti», *Економіка, управління та адміністрування*, № 4 (94), pp. 131–141. doi: 10.26642/ema-2020-4(94)-131-141.

20. Hrytsyshen, D.O., Svirko, S.V. & Suprunova, I.V. (2021), «Instytualizatsiia derzhavnoi finansovo-kontrolnoi diialnosti yak instrumenta biudzhetnoi bezpeky krainy», *Ekonomika, upravlinnia ta administruvannia*, № 2 (96), pp. 77–84. doi: 10.26642/ema-2021-2(96)-77-84.
21. Serhiienko, L.V. & Novosolov, I.V. (2020), «Napriamy transformatsii systemy publichnoho upravlinnia v umovakh urbanizatsiinykh zmin», *Ekonomika, upravlinnia ta administruvannia*, № 2 (92), pp. 107–113. doi: 10.26642/ema-2020-2(92)-107-113.

Гололобов Сергій Миколайович – кандидат наук з державного управління, доцент за наказом кафедри івент-менеджменту та соціальних комунікацій Відокремленого підрозділу «Миколаївська філія Київського національного університету культури і мистецтв».

<https://orcid.org/0000-0002-6283-003X>.

Наукові інтереси:

- публічне управління та адміністрування;
- механізми державного управління;
- культурна політика;
- громадянське суспільство.

E-mail: s.m.gololobov@ukr.net.

Мірзоян Катерина Олександрівна – кандидат мистецтвознавства, старший викладач кафедри музичного та хореографічного мистецтва Відокремленого підрозділу «Миколаївська філія Київського національного університету культури і мистецтв».

<https://orcid.org/0000-0001-7609-2093>.

Наукові інтереси:

- музичне мистецтво;
- музична педагогіка;
- освітня політика.

E-mail: kateryna.mirzoyan@mfknukim.mk.ua.

Hololobov S.M., Mirzoyan K.O.

The essence, models and stages of the formation and implementation of state policy in the field of culture in modern Ukraine

The theoretical and practical coverage and improvement of the main principles of the essence, models and stages of the formation and implementation of the state policy in the field of culture in modern Ukraine is carried out in the article. A conceptual framework is proposed which reflects the essence of cultural policy in the form of a three-level model that considers culture at the mega-, macro-, and micro-levels, in relation to nature (mega-level), politics and economy (macro-level), and a human (micro-level). Two configurations of state policy models in the field of culture are considered and characterized: 1) liberal, partly state, state bureaucratic-enlightenment, state prestige-enlightenment, national-emanicipation; 2) populist, paternalistic, cultural, sociodynamic. It has been proven that the basic criterion for choosing one or another model is the meaning and function of culture in society at a specific stage of its development. It is substantiated and suggested that the modern Ukrainian state should move to an open access model of state policy in the field of culture based on partnership interaction. It has been proven that in order to ensure the transition to the open access model, it is necessary to implement the following two main institutional goals: 1) implement a participatory model of governance in the field of culture, which will function on the basis of open access and contribute to the sustainability of the cultural sector; 2) to establish a socially oriented model of activity of cultural institutions of the budgetary and non-budgetary sectors. The concept of "socially oriented institutions" is revealed. The following 8 main stages of the formation and implementation of the state policy in the field of culture are characterized, as: 1) definition of the problem; 2) formation of the "agenda"; 3) development of solutions to the problem; 4) policy selection; 5) policy planning; 6) policy implementation; 7) policy evaluation; 8) policy review. It was found that the above-mentioned stages are given disproportionate attention in modern Ukraine: public attention is most focused on the stage of planning and the stage of implementation of state policy in the field of culture.

Keywords: public administration; stages of formation and implementation of state policy in the field of culture; institutional goals; models of state policy in the field of culture; socially oriented institutions; the essence of state policy in the field of culture.

Стаття надійшла до редакції 21.03.2023.