

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 342.9:179
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.9>

БОЙКО А.В.

**СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ЯК ВАЖЛИВИЙ ІНСТРУМЕНТ
ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ТРАНСПОРТУ**

**STRATEGIC PLANNING AS AN IMPORTANT TOOL
OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF TRANSPORT**

У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, з'ясовано сутність, зміст та особливості стратегічного планування розвитку державної транспортної політики як важливого інструменту її адміністративно-правового забезпечення. Встановлено, що у транспортній сфері стратегічне планування переслідує метою співробітництво усіх суб'єктів публічного адміністрування для формування та отримання інформації про потреби суб'єктів транспортної інфраструктури, транспортні послуги, якість їх надання, інструменти досягнення цілей, прогнозування попиту на такі послуги й тенденції впливу на попит (обсяги авіаційного, автомобільного, залізничного, морського перевезення). Визначено характерні риси, які притаманні загалом стратегічному плануванню у сфері реалізації державної транспортної політики, такі як спрямованість на середньострокову й довгострокову перспективу (на період понад одного року); орієнтація на вирішення ключових, визначальних для транспортної системи завдань, від яких залежить її поступовий прогрес; органічна пов'язаність намічених цілей з об'ємом і структурою ресурсів, що вимагаються для їх досягнення, причому як наявних інфраструктурних ресурсів, так і тих, що будуть створені в планованій перспективі реалізації державної транспортної політики; врахування особливостей численних зовнішніх чинників впливу на транспортну систему країни, як позитивних, так і негативних, а також розроблення заходів, спрямованих на їх нейтралізацію, передчасне запобігання та врахування особливостей для успішного вирішення стратегічних завдань державної транспортної політики України; адаптивний характер, тобто здатність передбачати зміни зовнішнього й внутрішнього транспортного середовища і пристосувати до них процес його функціонування. Розкрито зміст стратегічного планування у сфері реалізації державної транспортної політики, який визначають його процедури, основними з яких є стратегічне прогнозування (наприклад, прогнозування аварійності транспортних засобів, прогнозування пасажирських потоків, обсягів перевезень, надання транспортних послуг); транспортне планування; програмування (проекти стратегічних програм); проектування (проекти стратегічних планів).

Ключові слова: транспорт, політика, державна транспортна політика, система, транспортна система, суб'єкт адміністративно-правового забезпечення, реалізація державної транспортної політики, адміністративно-правові засоби, стратегічне планування, стратегічний план.

The article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodological sources, including foreign experience, clarifies the essence, content and features of strategic planning of state transport policy as an important tool for its administrative and legal support. It is established that in the field of transport strategic planning aims to cooperate with all subjects of public administration to formulate and obtain information about the needs of transport infrastructure, transport services, quality of their provision, tools to achieve goals, forecast demand for such services and trends in demand (aviation, road, rail, sea transportation). The characteristic features that are inherent in the overall strategic planning in the field of state transport policy, in particular: focus on the medium and long term (for a period of more than one year); focus on solving key, defining goals for the transport system, on the achievement of which depends its gradual progress; organic connection of the planned goals with the volume and structure of resources required for their achievement, and both the available infrastructural resources and those that will be created in the planned future implementation of state transport policy; taking into account the peculiarities of numerous external factors influencing the country's transport system, both positive and negative, as well as developing measures aimed at their neutralization, early prevention and taking into account the peculiarities for the successful solution of strategic objectives of Ukraine's state transport policy; adaptive nature, ie the ability to anticipate changes in the external and internal transport environment and adapt to them the process of its operation. The content of strategic planning in the field of state transport policy is revealed, which determines its procedures, the main of which are: strategic forecasting (for example, forecasting vehicle accidents, forecasting passenger flows, traffic volumes, provision of transport services, etc.); transport planning; programming (draft strategic programs), as well as design (draft strategic plans).

Key words: *transport, policy, state transport policy, system, transport system, subject of administrative and legal support, implementation of state transport policy, administrative and legal means, strategic planning, strategic plan.*

Вступ. Значний зарубіжний досвід переконливо доводить необхідність удосконалення системи довгострокового (стратегічного) планування та цільового програмування, а також прогнозування тенденцій розвитку транспортного сектору задля розширення перевізної спроможності транспортної мережі, забезпечення населення якісними, комфортними та безпечними транспортними послугами, оптимізації процесу технічного утримання транспортної інфраструктури, організації ефективного управління для забезпечення безперебійної його роботи у разі надзвичайних ситуацій та під час ліквідації їх наслідків, координації робіт, пов'язаних із запобіганням аваріям і правопорушенням на транспорті, а також організації взаємодії різних видів транспорту задля більш ефективного їх використання, підвищення якості обслуговування населення.

Стратегічне планування, як відомо, є найважливішою складовою частиною стратегічного менеджменту та одним з основних напрямів теорії управління, що чималою мірою сприяє ефективній діяльності відповідних суб'єктів. Впровадження стратегічного планування дає змогу поєднувати вирішення поточних завдань підприємства з перспективними цілями, більш повно використовувати її потенційні можливості та зміцнювати ринкові позиції в конкурентному середовищі, розробляти якісні товари, що відповідають вимогам ринкової кон'юнктури [1].

Відомим фактом є те, що без правильно побудованого планування, цільового програмування та перспективного прогнозування неможливо досягти бажаних цілей. Саме через механізми стратегічного планування стає можливим як спрогнозувати тенденції розвитку транспортної галузі, так і окреслити майбутні перспективи досягнення цілей її окремими складовими частинами.

Постановка завдання. Попри те, що згаданим питанням уже приділялась певна увага в роботах О.М. Бандурки, О.І. Безпалової, Д.В. Белиха, В.М. Бесчастного, І.В. Булгакової, Г.В. Галімішиної, А.В. Гаркуші, В.В. Гаркуші, В.К. Гіжевського, С.В. Гизимчука, Г.К. Голубевої, Т.О. Гуржія, С.М. Гусарова, Е.Ф. Демського, Е.М. Деркач, Є.В. Додіна, М.М. Долгополової, О.В. Домашенка, В.В. Доненка, В.В. Єгупенка, А.П. Калініченко, М.В. Коваліва, Ю.С. Коллера, Ю.І. Марценишина, А.В. Мілашевича, О.Л. Міленіна, М.А. Микитюка, В.А. Мисливого, В.Ф. Муцка, В.Я. Настюка, В.В. Новікова, А.М. Подоляки, В.Й. Развадовського, О.Ю. Салманової, А.О. Собакаря, М.М. Стоцької, Я.І. Хом'яка, О.Б. Чорномаз, М.Л. Шелухіна, В.М. Шудрікова та інших учених-правників, саме

недостатня вивченість таких інструментів реалізації державної транспортної політики, як планування, програмування та прогнозування державної транспортної політики, не дає повного уявлення про механізм підвищення її ефективності. Наявність неоднозначних формулювань породжує труднощі у правозастосуванні, актуалізує проблему та ставить за мету у статті з'ясувати сутність, зміст та особливості стратегічного планування розвитку державної транспортної політики як важливого інструменту її адміністративно-правового забезпечення.

Результати дослідження. Стратегічне планування в управлінні розвитком транспортної інфраструктури розглядається з позиції застосування системного підходу через залучення органів управління залежно від виду інфраструктури, цільового підходу до планування [2].

Планування посідає найважливіше місце в сучасному управлінні як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях (місцевому рівнях). З одного боку, воно знижує невизначеність розвитку, створює стійкі очікування щодо майбутнього керованої системи, а з іншого боку, виконує функції навчання, відбору ефективних рішень, накопичення корисного досвіду. Результатом такого планування завжди виступають нові інфраструктурні проєкти, якщо ми говоримо про транспортну сферу, принципово нові цілі задоволення потреб економіки та населення у перевезеннях, створення нових якісних, комфортних та надійних транспортних послуг, підвищення рівня безпеки на транспорті та зниження аварійності під час перевезень пасажирів або вантажів тощо.

«Стратегія, – як слушно зазначає К.О. Михайличенко, – це документ, який має визначити довгостроковий вектор розвитку транспортного сектору України з урахуванням майбутніх викликів і загроз внутрішнього та зовнішнього характеру» [3, с. 88]. К.О. Михайличенко вважає, що «визначені пріоритети розвитку повинні забезпечити очікуваний вихід галузі з кризи та надати необхідний імпульс для подальшої модернізації, дати змогу вжити дієвих заходів державної політики та здійснити низку ефективних економічних, структурних, організаційних, технологічних та інституційних перетворень на транспорті» [3, с. 88].

Сьогодні немає остаточного розуміння поняття «стратегія», що пояснюється широтою охоплення важливих питань розвитку тієї чи іншої сфери, на яку спрямовані для реалізації стратегічні плани. Попри безліч визначень та підходів до розуміння сутності стратегії, причому з різних галузевих позицій, головним узагальненим критерієм виступає те, що будь-яка стратегія – це перш за все певна можливість, окреслена державою для вирішення проблем і досягнення цілей, або план дій, реалізація якого передбачає вибір різних варіантів стратегічних альтернатив та координацію досягнення цілей.

Іншими словами, стратегічний план є незвичним плановим документом, хоча має перспективну назву та довгострокові наміри, адже йому притаманна ціла система якісних ознак, що принципово відрізняють його від інших планувальних правових актів, а головним все ж таки, враховуючи викладені міркування вітчизняних та зарубіжних вчених, маємо вважати послідовний інтеграційний процес, що має за мету довгострокову (тривалу) перспективу щодо розв'язання найбільш важливих для певної галузі проблем через застосування відповідних форм і методів.

Більш того, стратегія (та її окремих різновид – стратегічний план) є інтегрованим поняттям, що включає ключові, перспективні та загальностратегічні напрями розвитку певного питання, встановлену законодавством на тривалий період сукупність норм, сфер, способів і правил діяльності, що забезпечують рух у тих чи інших питаннях, важливих для розвитку держави та суспільства.

Отже, стратегічне планування, як слушно відзначають учені, являє собою особливий вид практичної діяльності людей – планової роботи, що полягає в розробленні стратегічних рішень (у формі прогнозів, проєктів програм і планів), які передбачають висування таких цілей і стратегій поведінки відповідних об'єктів управління, реалізація яких забезпечує їх ефективне функціонування в довгостроковій перспективі, швидку адаптацію до мінливих умов зовнішнього середовища [4, с. 21].

У транспортній сфері стратегічне планування переслідує метою співробітництво усіх суб'єктів публічного адміністрування задля формулювання та отримання інформації про потреби суб'єктів транспортної інфраструктури, транспортні послуги, якість їх надання, інструменти досягнення цілей, прогнозування попиту на такі послуги й тенденції впливу на попит (обсяги авіаційного, автомобільного, залізничного, морського перевезення) [5, с. 280–287].

До речі, визначення та документальне закріплення мети, завдань та принципів державної транспортної політики відповідними суб'єктами публічного адміністрування також можна розглядати як елементи стратегічного планування, що має також враховувати тенденції зарубіжних країн, більшість яких є лідерами на ринку транспортного обслуговування та надання якісних транспортних послуг. Попри визначення у багатьох програмах та стратегіях розвитку різних

видів транспорту, як і транспортної галузі загалом, узагальнених напрямів та заходів їх реалізації (забезпечити, удосконалити, необхідність фінансування, якість послуг тощо), нечіткість та розмитість формулювань унеможливають досягнення бажаного результату, окресленого метою відповідної стратегії.

Доречно сказати про вміння використовувати різні способи впливу державної політики на сферу транспорту, адже реалізація стратегії є практичним адміністративним завданням, що передбачає вдосконалення системи управління транспортним комплексом країни, розроблення фінансових важелів впливу на ресурси транспортного комплексу тощо. При цьому В.Ю. Степанов слушно зазначає, що «стратегія розвитку транспортного комплексу повинна базуватися на теорії програмно-цільового управління й передбачати постановку стратегічних (глобальних) і тактичних (локальних) цілей, а також визначення критеріїв їх досягнення – кількісних показників або склад оцінки досягнення мети порівняно з іншими можливими варіантами розвитку транспортного комплексу» [6, с. 50–51].

Стратегічне планування розвитку сталої національної транспортної політики, «яка буде охоплювати всі види транспорту, зокрема задля забезпечення ефективних і безпечних транспортних систем, і сприяти інтеграції ініціатив у сфері транспорту в інші напрями політики», відповідно до статті 369 Угоди про асоціацію України з ЄС, представлено насамперед схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 року № 430-р Національною транспортною стратегією України на період до 2030 року, яка спрямована на комплексне розв'язання проблем у транспортній галузі та містить пріоритети її розвитку, зокрема в контексті впровадження євроінтеграційного курсу та імплементації Угоди про асоціацію [7]. Слід сказати, що на виконання Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року було також розроблено проект плану заходів з її реалізації у 2019–2021 роках, проте досі цей важливий стратегічно-планувальний документ залишився на стадії проекту.

Не можна сказати, що стратегічному плануванню у сфері реалізації державної транспортної політики не приділяється увага, адже у складі Міністерства інфраструктури України навіть створений і діє Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції, до складу якого входять експертна група з питань планування державної політики, експертна група з питань координації бюджетного планування та тарифної політики, експертна група з питань інвестиційної політики, а також Головне управління моніторингу та аналізу політики в галузі транспорту.

Сьогодні маємо тенденцію до приділення законодавцем значної уваги необхідності окреслення стратегічних пріоритетів розвитку транспортної галузі загалом та її складових частин зокрема. Однак, попри такі кроки, хибною залишається політика розгляду стратегічного планування виключно в аспекті визначення довгострокових заходів розв'язання певної проблеми транспортної галузі, що є наслідком суперечливої системи планування через створення значної кількості різних за змістом програм, концепцій, стратегій, планів, які лише збільшують нормотворчість, унеможливають ефективний документообіг, протирічять один одному, мають недосяжні цілі та необґрунтовані заходи.

В нинішніх умовах розвитку транспортної галузі має йтися про перехід до нового бачення стратегічного планування заходів реалізації державної транспортної політики, що передбачатиме таке:

- 1) зміна сутності планування як інструменту науково обґрунтованих та збалансованих рішень, а не системи адміністративно-командних та примусових заходів;
- 2) посилення стратегічного характеру планування з урахуванням значної кількості критично важливих для країни об'єктів транспортної інфраструктури;
- 3) покладення в основу стратегічного планування ідей не довгострокового планування, а саме вироблення стратегічних пріоритетів розвитку галузі;
- 4) врахування регіональних особливостей транспортної системи та інтересів територіальних громад під час розроблення стратегічно важливих планових документів;
- 5) забезпечення громадської участі у розробленні стратегічних планів та їх інтеграції з іншими національними стратегіями (концепціями) соціально-економічного розвитку країни з огляду на особливості бюджетного планування;
- 6) залучення фахівців та наукової спільноти до вироблення стратегічних заходів, узагальнених у відповідному плановому документі;
- 7) встановлення юридичної відповідальності за невиконання або неналежне виконання окреслених у документах стратегічного планування розвитку транспортної системи країни заходів.

Загалом стратегічному плануванню у сфері реалізації державної транспортної політики притаманні такі характерні риси:

спрямованість на середньострокову й довгострокову перспективу (на період понад одного року);

орієнтація на вирішення ключових, визначальних для транспортної системи цілей, від досягнення яких залежить її поступовий прогрес;

органічна зв'язаність намічених цілей з об'ємом і структурою ресурсів, що вимагаються для їх досягнення, причому як наявних інфраструктурних ресурсів, так і тих, що будуть створені в планованій перспективі реалізації державної транспортної політики;

врахування особливостей численних зовнішніх чинників впливу на транспортну систему країни, як позитивних, так і негативних, а також розроблення заходів, спрямованих на їх нейтралізацію, передчасне запобігання та врахування особливостей для успішного вирішення стратегічних завдань державної транспортної політики України;

адаптивний характер, тобто здатність передбачати зміни зовнішнього й внутрішнього транспортного середовища і пристосувати до них процес його функціонування.

Стратегічне планування у сфері реалізації державної транспортної політики можна розглядати як процес практичної діяльності відповідних суб'єктів публічного адміністрування транспортною галуззю, що має свій зміст, охоплює не лише сутність, але й процедури розроблення стратегічних прогнозів, проектів, програм і планів розвитку транспортної системи України.

Зміст стратегічного планування у сфері реалізації державної транспортної політики розкривають його процедури, основними з яких є стратегічне прогнозування (наприклад, прогнозування аварійності транспортних засобів, прогнозування пасажирських потоків, обсягів перевезень, надання транспортних послуг); транспортне планування; програмування (проекти стратегічних програм), а також проєктування (проекти стратегічних планів).

Процес стратегічного планування у сфері реалізації державної транспортної політики може бути результативним лише тоді, коли всі поточні програми, плани розвитку окремих транспортних галузей в основі мають стратегічну мету.

Національна транспортна стратегія України є доволі перспективним документом, адже складена на дванадцятирічну перспективу та має за мету окреслення концептуального бачення щодо розвитку транспортної галузі та її окремих складових частин, розроблена для комплексного розв'язання наявних проблем у транспортній галузі та містить пріоритети її розвитку, зокрема в контексті впровадження євроінтеграційного курсу та імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншого боку, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII, а також зміни геополітичного середовища в регіоні. Стратегія визначає основні напрями підвищення якості надання транспортних послуг, передбачає наближення рівня їх надання та розвитку інфраструктури до європейських стандартів, підвищення рівня безпеки та зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище, реагує на необхідність поліпшення системи управління, проведення адміністративної реформи та децентралізації повноважень центральних органів виконавчої влади, запровадження антикорупційної політики, корпоративного управління у державному секторі економіки [7].

Водночас детальне вивчення цього стратегічно-планувального документа засвідчило, що мета й пріоритети розвитку транспортного сектору на перспективу сформульовані дуже загально й потребують уточнення. Головним недоліком стратегії є те, що вона у запропонованому вигляді не дасть змогу змінити сутність деструктивних тенденцій та вирішити основні проблеми, характерні для сучасного транспорту України, а саме проблеми технологічної відсталості та неефективності роботи транспортних підприємств, високого ступеня фізичного й морального зносу основних фондів, відсутності фінансування для відтворення та модернізації рухомого складу та інфраструктури, низької якості та високої вартості транспортних послуг, втрати транзитних вантажопотоків, які дедалі частіше спрямовуються в обхід території України [3, с. 86].

Крім цього, у Національній транспортній стратегії України як важливого стратегічно-планувальному документі представлені сценарії розвитку транспортної галузі, що, безумовно, є його плюсом. Однак суттєвим мінусом є відсутність економічних розрахунків, на яких ці сценарії могли б базуватися. Стратегія також включає план реалізації та механізми оцінки, які здійснюються на основі розробленої для документа методики розрахунку показників. Більш того, загалом структура стратегії дуже нерівномірною, адже має вступну частину та об'ємну аналітичну частину, яка досить рельєфно прописана, а також частини не врівноважені власне стратегічними цілями, завданнями та пріоритетами, які вкрай мінімізовані. Також можна спостерігати змістовну розбіжність аналітичної і декларованої частин, що стосується загальних принципів і підстав для

розвитку транспортної галузі з позначеними пріоритетами, що фокусуються переважно навколо завдань певних відомств.

Незважаючи на нібито певну зацікавленість держави у стратегічному плануванні заходів щодо розвитку транспортної галузі, рівень організації та виконання програмно-цільових заходів є неадекватним заявленим цілям.

Висновки. Таким чином, підсумовуючи викладене, маємо підкреслити значення стратегічного планування у сфері реалізації державної транспортної політики, яке запропоновано розглядати як процес практичної діяльності відповідних суб'єктів публічного адміністрування транспортної галуззю, що має свій зміст, охоплює не лише сутність, але й процедури розроблення стратегічних прогнозів, проєктів, програм і планів розвитку транспортної системи країни.

Удосконалення системи стратегічного планування та цільового програмування у сфері реалізації державної транспортної політики вбачається у такому:

1) доповнення Закону України «Про транспорт» новою статтею «Стратегічне планування та цільове програмування на транспорті»;

2) прийняття Стратегічного плану розвитку транспортної системи України, що включатиме стратегічні цілі та власне стратегію розвитку транспортного комплексу на довгострокову перспективу; мінімальний транспортний стандарт, що відобразить основні вимоги до функціонування транспорту, виходячи з необхідності досягнення встановленого рівня розвитку транспорту, визначеного державною політикою, а також саму програму розвитку транспортного комплексу на черговий плановий період (охоплюватиме період не менше 25 років), що стане частиною державної цільової програми розвитку транспорту та програми соціально-економічного розвитку держави.

Список використаних джерел:

1. Бубнов Г.Г., Паутова А.В., Золотарев В.И. Стратегическое планирование как важнейшая функция управления. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategicheskoe-planirovanie-kak-vazhneyshaya-funktsiya-upravleniya>.

2. Задоя В.О. Щодо питання удосконалення системи управління інфраструктурою залізничного транспорту в умовах ринку. *Збірник наукових праць Дніпропетровського національного університету залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна. Проблеми економіки транспорту*. 2015. Вип. 10. С. 45–49. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpdnuzt_pet_2015_10_7.

3. Михайличенко К.О. Транспортна стратегія у національних інтересах України. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2017. № 2. С. 82–94.

4. Стратегическое планирование / под ред. Э.А. Уткина. Москва : Ассоциация авторов и издателей «ТАНДЕМ» ; ЭКМОС, 1998. 440 с.

5. Поздняков А.А., Мироненко В.К., Позднякова О.О. Інформаційна модель розвитку залізничної транспортної інфраструктури в системі мультимодальних пасажирських перевезень. *Наукові технології*. 2019. № 2. С. 280–287.

6. Степанов В.Ю. Механізм стратегічного управління розвитком транспортного комплексу. *Державне управління*. 2014. № 1. С. 49–53.

7. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 року № 430-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80#Text>.