

УДК 34

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.03>

ІНФРАСТРУКТУРНІ СТРАТЕГІЇ: ФОРМУВАННЯ НОВОГО КОНЦЕПТУ

Ліпкан Володимир Анатолійович,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного
та трудового права
(Запорізький національний
університет, м. Запоріжжя, Україна)

Зубко Георгій Юрійович,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного
права
(Інститут права Київського
національного університету імені
Тараса Шевченка, м. Київ, Україна)

Інфраструктурні стратегії є невід'ємною частиною державної інфраструктурної політики. Водночас у науці ця проблема розроблена ще не достатньо, особливо в межах правових наук. З огляду на це, автори статті поставили собі за мету визначити поняття та зміст інфраструктурних стратегій у парадигмі права. Він виходить з етимології ключового поняття, порівнює тлумачення цього терміна в лексикографічних джерелах та наукових працях. Він заявляє, що семантичне поле терміна давно вийшло за межі воєнної науки і включає назву певного типу нормативно-правових актів, а також діяльність щодо досягнення довгострокових цілей і завдань. Автор статті висвітлює критеріальні характеристики ключового поняття. Він також пропонує авторське визначення поняттю «інфраструктурні стратегії». Ключове поняття вчений трактує як науково обґрунтоване комплексне поняття, яке матеріалізується у вигляді нормативно-правових актів із визначенням довгострокових перспектив, цілей та завдань, а також системною масштабних заходів, реалізації що забезпечує досягнення цих цілей.

Також дослідник аналізує стратегії як чинні нормативно-правові акти України. Це допомагає вченому встановити механізм формування та реалізації стратегій у національному масштабі, визначити шляхи вдосконалення діяльності органів виконавчої влади України.

З'ясована етимологія та семантика ключового поняття, його критеріальні характеристики, запропонована його авторська дефініція. Методологія авторського бачення ґрунтується на розробленій новаторській авторській концептуальній моделі: стратегічні цінності – стратегічні пріоритети – стратегічні інтереси – стратегічна інфраструктура – стратегічне мислення (стратегічне передбачення, прогнозування та планування) – стратегічне управління (зокрема й стратегічні комунікації, стратегічні архітектори, геостратегія) – стратегічна правотворчість.

Ключові слова: державна інфраструктурна політика, стратегічна інфраструктура, стратегія, критеріальні характеристики стратегій, інфраструктурні стратегії, стратегічна правотворчість, стратегічні цінності, стратегії розвитку, стратегічні пріоритети, стратегічне планування і прогнозування, інституціональна інфраструктура, інституційні спроможності, стратегічні комунікації.

INFRASTRUCTURE STRATEGIES: NEW CONCEPT DEVELOPMENT

Lipkan Volodymyr Anatoliiovych,
Doctor of Law Sciences, Professor,
Professor at the Department
of Constitutional and Labor Law
(Zaporizhzhia National University,
Zaporizhzhia, Ukraine)

Zubko Heorhii Yuriiovych,
Candidate of Law Sciences,
Senior Lecturer at the Department
of Administrative Law
(Institute of Law of Taras Shevchenko
National University of Kyiv, Kyiv,
Ukraine)

Infrastructure strategies are an integral part of government infrastructure policies. At the same time, the analysis of scientific sources indicates that the scholars pay insufficient attention to this problem. In this regard, the author of the article aims to determine the essence of the concept and the content of infrastructure strategies in the paradigm of law. He proceeds from the etymology of the key concept, compares the interpretation of the term in lexicographic sources and scientific works. He states that the semantic field of the term has long gone beyond the boundaries of military science and includes the name of a certain type of normative legal acts, as well as activities to fulfill long-term goals and objectives. The author of the article highlights the criterion characteristics of the key concept. He also offers the author's definition of infrastructure strategies. The scientist interprets the key concept as a scientifically grounded complex concept, which is materialized in the form of normative legal acts with the definition of long-term prospects, goals and objectives, as well as a system of large-scale measures, the implementation of which ensures the achievement of these goals.

The researcher also analyzes strategies as the current regulatory legal acts of Ukraine. This helps the scientist to establish a mechanism for the formation and implementation of strategies on a national scale, to identify ways to improve the activities of executive authorities of Ukraine.

The methodology of the author's vision is based on the developed innovative author's conceptual model: strategic values – strategic priorities – strategic interests – strategic infrastructure – strategic thinking (strategic forecasting, planning and foresight) – strategic management (strategic communications, strategic architects, geostrategy) – strategic lawmaking.

Key words: state infrastructure policy, strategic infrastructure, strategy, criterion characteristics of strategies, infrastructure strategies, strategic lawmaking, strategic values, development strategies, strategic priorities, strategic planning, forecasting and foresight, institutional infrastructure, institutional capability, strategic communications.

Загальна постановка проблеми. Організаційно-правовий механізм управління державою стає насправді дієвим та ефективним за умови науково обґрунтованого стратегічного планування, прогнозування й вироблення відповідних стратегій. З одного боку, останні допомагають чітко визначити курс держави, вектори подальшого розвитку окремих галузей. З іншого – стратегії слугують підґрунтям для поетапної деталізації дій органів державної влади, суб'єктів владних повноважень щодо реалізації

окресленого. По суті, стратегії артикулюють бажане задля перетворення бажаного в реальне завдяки дії інституційного впливу, зокрема й адміністративно-правового регулювання. Таким чином, стратегії, зокрема й інфраструктурні, стають невід'ємним атрибутом існування будь-якої цивілізованої та інфраструктурно розвиненої держави. Однак парадоксальність ситуації полягає в одночасному визнанні важливості та актуальності питання та недостатності його наукового розроблення. Так, необхідно ліквідувати цю прогалину в теоретичній площині.

Аналіз публікацій. Багатоплановість наукової проблематики питань інфраструктурної політики, зокрема й концептуалізації та нормування процесів регламентації втілення інфраструктурних стратегій, зумовлюють звернення до неї вчених різних галузей. Здебільшого у цій царині перебувають економічні дослідження. Серед значної кількості подібних публікацій особливо виділяються наукові розвідки О. Біттера щодо стратегії розвитку інфраструктури аграрного ринку [1]; В. Дубницького, В. Комірної, І. Ганжели щодо стратегії розвитку соціальної інфраструктури регіону [2], Т. Коляди щодо формування бюджетної стратегії України [3]; С. Онишка, І. Чуницької щодо стратегічної траєкторії розвитку фінансового ринку у форматі взаємодії складників його інфраструктурного потенціалу [4]; І. Познанської щодо стратегії розвитку морської транспортної галузі України в умовах євроінтеграції [5]; В. Шемаєва щодо стратегічних пріоритетів розвитку морських портів України [6]; І. Жилиєва щодо стратегічного управління розвитком кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури України [7]; М. Суходолі щодо використання енергетичної зброї в енергетичній стратегії [8]; М. Бурик щодо стратегічного планування розвитку транспортної інфраструктури [9]; О. Ключковського щодо стратегії розвитку туристичної інфраструктури [10]; В. Загурської-Антонюк щодо використання полістратегій [11] та ін.

Не обходять увагою окреслену тематику й фахівці в галузі державного управління. Так, слід вказати на публікації Д. Антонюка, К. Антонюка щодо формування стратегічних пріоритетів модернізації інституціональної інфраструктури підприємництва регіонів України в процесі європейської інтеграції [12]; П. Клімушина щодо стратегії та механізмів електронного урядування в інформаційному суспільстві [13], Б. Козира й А. Заприводи щодо профілювання стратегії розвитку в управлінні інфраструктурними об'єктами [14], Д. Котенка щодо інституціональної інфраструктури муніципального стратегічного планування розвитку [15], Т. Сивак щодо розвитку системи стратегічних комунікацій у публічному управлінні [16] тощо.

Окрема категорія публікацій складається з безпекознавчих досліджень у сфері стратегічної інфраструктури. Так, ідеться про наукові праці В. Баранніка і Т. Брежневої щодо енергетичної безпеки як стратегічного пріоритету НАТО [17]; О. Лисенка, І. Чеканової, О. Кутового, В. Нікітіна щодо стратегій управління ризиками на об'єктах критичної інфраструктури в умовах невизначеності [18]; Т. Чернявської щодо стратегічних напрямів розвитку транспортно-комунікативної системи України в контексті забезпечення національної безпеки і самодостатності [19]; О. Шаховала, І. Лозової, С. Гнатюка щодо розробки стратегії забезпечення кібербезпеки України [20]; В. Ліпкана щодо застосування стратегій розвитку і стратегічних комунікацій у державній інфраструктурній політиці [21–34].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значний інтерес учених до проблематики стратегій у різних галузях інфраструктури, високу частотність вживання ключової термінології, сутність поняття залишається ще не достатньо розкритою. До того ж термінологічне словосполучення «**інфраструктурні стратегії**» загалом не фіксується у текстах наукових праць. Констатується, що

здебільшого дослідження у цій галузі перебувають у площині економіки, управління, частково – безпекознавства. Отож, із позицій правової науки це питання майже не висвітлено. Зазначене детермінує вибір **мети** статті, якою є визначення поняття та змісту інфраструктурних стратегій у парадигмі права. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі **завдання**: 1) дослідити етимологію та контекстуальну семантику поняття «стратегія» в лексикографічних джерелах і наукових текстах; 2) визначити критеріальні характеристики ключового поняття і на підставі цього сформулювати його авторське визначення; 3) встановити механізм підготовки й ухвалення «Стратегій» як правового акта на прикладі державних документів у галузі розвитку інфраструктури; 4) з'ясувати шляхи оптимізації діяльності органів державної влади щодо формування та реалізації інфраструктурних стратегій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття «стратегія», яке відоме людству не одне тисячоліття і яке стало інтернаціоналізмом, походить від грецького “stratēgia”. Спочатку його вживання обмежувалося військовою сферою, через що абсолютна більшість лексикографічних джерел першим значенням ставить таке тлумачення: «Мистецтво підготовки і ведення війни та великих воєнних операцій // Наука проведення війни – вища воєнна наука» [35, с. 1202; 36, с. 731]; «найважливіша частина воєнного мистецтва; включає теорію та практику ведення війни, воєнних кампаній і великих бойових операцій» [37, с. 647].

Поступове розростання семантичного поля поняття перетворює термін на багатозначне слово, оскільки з'являється ще й переносне значення, яке інтерпретується словниками української мови так: «Мистецтво економічного, суспільного і політичного керівництва масами, яке має визначити головний напрям їхніх дій, вчинків» [35, с. 1202; 36, с. 731–732]; «Мистецтво управління політичною боротьбою» [37, с. 647].

Характеризуючи переносне значення, укладачі лексикографічних джерел указують на невід'ємний зв'язок поняття з управлінням, керівництвом. Водночас важко не помітити певну архаїзацію елементів тлумачення, за якої застосовуються застарілі натеper штампи «керівництво масами», «політична боротьба» тощо. До недоліків можна зарахувати й те, що загальномовні словники не враховують появи додаткових нових значень, які виникли протягом останніх десятиліть, зокрема й стратегії як нормативно-правового акта.

Найбільш повно ключове поняття представлено у «Словнику стратегічних комунікацій» Т. Попової та В. Ліпкана. Воно трактується через чотири основні семи: «1. Мистецтво підготовки і ведення військових дій. 2. Мистецтво спрямування дій і вчинків інших людей за визначеним напрямом. 3. Документ зі сформульованим переліком цілей і засобів їх досягнення. 4. Планування і втілення в життя певної лінії за допомогою використання й комбінування усіх доступних засобів і методів тактики» [21, с. 360]. Безумовними перевагами наведеного тлумачення є відображення всіх актуальних натеper значень ключового поняття, сучасність і стислість визначень, указівка на зв'язок стратегії і тактики, відсутність політичної заангажованості.

У контексті інфраструктурних стратегій найбільш актуальними є останні з двох наведених значень. Тобто стратегія може виступати назвою самостійного нормативно-правового акта, а також відображати певні управлінські процеси з реалізації намічених довгострокових цілей.

Формулюючи основні характеристики стратегії, О. Попов виділяє такі, як наявність місії, цілей і завдань, довгостроковість і перспективність, ресурсоемність, агресивність, володіння мобілізаційною силою, опертя на відповідні стратагеми, інститути, структури [38, с. 91]. Привертає увагу те, що, окрім цілком прийнятних і зрозумілих якостей, до переліку включаються доволі дискусійні елементи.

По-перше, це місія. На думку О. Попова, саме місії належить найголовніша роль у формуванні стратегії. За його словами, «місія означає усвідомлення політичним актором власного виключного покликання на національній або навіть на світовій сцені, його історичного призначення» [38, с. 94]. При цьому абсолютно не береться до уваги те, що слово «місія» має піднесено книжне, патетичне маркування. Будучи за своєю природою філософсько-суб'єктивним, воно важко вписується в категорії державного управління і права. Крім того, під час визначення місії різко зростає роль національного лідера, його власного та особистого бачення вектора розвитку держави. У такий спосіб стратегія начебто індивідуалізується, відкидаючи роль державних інститутів, які мають концептуалізувати політичні вектори розвитку, визначення пріоритетів. До того ж сам автор статті наводить приклади так званих «цивілізаційних дір», що утворилися через спотворене розуміння лідером своєї місії. Достатньо згадки про російські революції та епоху сталінізму, які призвели до громадянської війни, геноциду, голодомору, масових «зачисток», депортації низки народів й окремих соціальних верств тощо. Отож, виділення у стратегії місії є доволі неоднозначним. По суті, достатньо стратегічних цілей.

Так само негативна конотація слова «агресивність», можливо, й пасує російським стратегіям, проте аж ніяк не прийнятна для України. Скоріше слід говорити про «наступальний характер», «наполегливість», «конкурентоздатність», «випереджальний характер» тощо.

Отже, характеризуючи поняття стратегій, на нашу думку, слід спиратися на такі критерії:

- наукову обґрунтованість;
- відображення стратегічних національних інтересів із чітким прогнозуванням перспектив;
- орієнтацію на випереджувальний розвиток, що забезпечується стратегічним управлінням, зокрема й стратегічним плануванням та прогнозуванням, а також системою стратегічних комунікацій та інструментами стратегічної (випереджальної правотворчості);
- ефективну безпекову спроможність на рівні життєдіяльності людини, суспільства, держави;
- баланс амбіційності й реальної оцінки можливостей та спроможностей, зокрема й потенційних;
- ясність та однозначність;
- логічність, послідовність та ієрархічність;
- здатність деталізуватися в подальших завданнях і заходах;
- співвідношення з часовими та математичними параметрами;
- спроможність мобілізації суб'єктів правовідносин;
- наявність/можливість створення механізмів забезпечення діяльності;
- визначеність параметрів моніторингу реалізації та коригування дій на кожному етапі.

Спираючись на це, під *інфраструктурними стратегіями* пропонуємо розуміти науково обґрунтований комплексний концепт, який матеріалізується у вигляді відповідних нормативно-правових актів, ухвалених у встановленому порядку, із зазначенням довгострокових перспектив, цілей і завдань, котрими регулюються суспільні відносини у сфері розвитку і функціонування усіх видів інфраструктури, а також системи широкомасштабних заходів, реалізація яких забезпечує досягнення стратегічних цілей і завдань.

Прокоментуємо авторську дефініцію.

По-перше. Наведене визначення спирається на твердження, що стратегія у своєму становленні й реалізації проходить шлях від ідеї до наукової гіпотези, а потім – до науково обґрунтованого концепту, який далі від сфери науки переходить до сфери адміністративного-правового регулювання (як стратегічного управління, так і державного управління в цілому). У такий спосіб закладається динамічний аспект з операціями на етапи розроблення й формулювання стратегії.

По-друге, в авторському тлумаченні представлені два основні значення терміна, згідно з якими він відображає і назву відповідного нормативно-правового акта, і комплекс заходів із його реалізації.

По-третє, оговорюється, що подібними актами, ухваленими у встановленому порядку, регулюються ті суспільні відносини, що виникають у процесі розвитку й функціонування всіх видів стратегічної інфраструктури в усіх сферах життєдіяльності (секторах) за будь-яких умов і режимів та локалізації функціонування і походження безпекогенних чинників різної природи. У такий спосіб охоплюється не тільки транспортна (за розповсюдженням вузьким розумінням), а й стратегічна інфраструктура в цілому, соціальна, фінансово-економічна, інформаційна, кібернетична, туристична, морська, енергетична, розвідувальна та інші види інфраструктури.

По-четверте. Вказується, що реалізація стратегій потребує вжиття узгоджених за цілями та завданнями, принципами та методами комплексу систематичних широкомасштабних заходів. На цьому шляху актуалізується використання інструментарію *стратегічних комунікацій*, під якими у публічному управлінні розуміють складник державно-управлінського процесу, зорієнтований на встановлення довіри до держави й довготривалих взаємозв'язків із внутрішніми і зовнішніми аудиторіями з метою створення умов для реалізації публічної політики; технологію публічного адміністрування, тобто певну сукупність дій, що мають бути послідовно, належним чином, із використанням конкретних засобів і прийомів реалізовані суб'єктом публічного управління в інформаційному просторі [39, с. 26].

У межах цієї концепції стратегічних комунікацій також обґрунтовується, що синхронізація комунікацій забезпечується шляхом координації та узгодження дій у процесі реалізації комунікаційних стратегій у просторі й часі на підтримку стратегічних завдань через вироблення єдиних підходів до їх розроблення і реалізації в державі. Така синхронізація комунікацій має забезпечуватися з використанням проектного підходу. Так, на загальнодержавному рівні доцільним є формування портфеля комунікаційних проектів та створення відповідної організаційної структури – підрозділу з питань управління портфелем комунікаційних проектів в Офісі стратегічних комунікацій КМУ. Запропоновано технологію проектування стратегічних комунікацій, визначення наративів, ресурсів і планів для досягнення мети та побудови ефективних взаємовідносин влади з цільовими аудиторіями. Невід'ємними складниками цього процесу є розроблення й запровадження інноваційних комунікаційних технологій і технологій маркетингу та соціальної реклами [39, с. 27].

Отже, це означає, що на управлінських принципах взаємної узгодженості, координації, взаємодії, в окремих випадках – публічно-приватного партнерства до діяльності залучається значне коло суб'єктів, не обмежуючись лише суб'єктами владних повноважень.

Безумовно, сформульоване нами визначення не може претендувати на бездоганність і вичерпність, воно пропонується на розсуд наукової громадськості для подальших творчих і конструктивних дискусій на шляху становлення та розроблення ефективної державної інфраструктурної політики України, а також в аспекті необхідності розвитку стратегічної правотворчості. Також зазначимо, що це перша спроба у вітчизняній науці адміністративного права розкрити зміст нового поняття.

Розглянувши характеристики стратегії як цілеспрямованої діяльності, відповідно до логіки подальшого дослідження ми здійснимо проведення наукового *аналізу «стратегій» як стратегічних нормативно-правових актів України.*

Одразу слід зазначити, що традиція прийняття таких документів, якими є різні «Стратегії», притаманна багатьом країнам. Проведений нами контент-аналіз масиву законодавства щодо регулювання суспільних відносин у сфері інфраструктури дав змогу констатувати, що доволі яскраво ця тенденція виявляється у сфері кібербезпеки (а інфраструктурні стратегії перетинаються з цієї сферою дуже щільно, особливо, якщо йдеться про інформаційну інфраструктуру). Натепер подібні стратегії ухвалені й тривалий час діють в Австрії [40], Бельгії [41], Естонії [42], Латвії [43], Німеччині [44], Польщі [45], Угорщині [46], Франції [47], Чорногорії [48], Японії [49] та ін.

Не стояла осторонь розроблення стратегічного законодавства й Україна.

Аналіз вітчизняних «стратегій» у діахронічному аспекті дозволив встановити, що ще у 1999-му році був ухвалений Указ Президента України «Про впровадження системи стратегічного планування і прогнозування», який у 2008 році втратив чинність [50]. Проте його історична роль полягала в тому, що вже тоді порушувалися організаційні аспекти, які в подальшому слугували запровадженню в Україні алгоритмів розроблення, ухвалення відповідних стратегій.

За нормами юридичної техніки, що склалися за два десятиріччя, відколи ухвалюються стратегії, закріпилася традиція, за якою документ містить в собі такі складники тексту:

- загальну частину (включає в себе обґрунтування нагальності прийняття стратегії, сфери її дії; характеристику проблеми, що потребує розв'язання; специфіку правового механізму реалізації, узгодженість з іншими актами, зокрема й міжнародними);
- мету і строки реалізації;
- напрями реалізації;
- очікувані результати реалізації стратегії;
- фінансове забезпечення реалізації.

В окремих випадках до структури акта може включатися розділ «Загрози реалізації Стратегії», в якому міститься аналіз негативних чинників, що перешкоджають досягненню поставлених цілей.

Як правило, Стратегії схвалюються відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України. Зазвичай, до них додається план заходів, який затверджується розпорядженням Кабінету Міністрів України.

З умов особливої значущості проблеми Стратегії можуть затверджуватися і на рівні Закону. Прикладом цього можуть слугувати «Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року», затверджені Законом України від 28 лютого 2019 року [51].

Якщо питання перебуває в безпосередній компетенції Президента України, відповідно до ст. 107 Конституції України, а також частини другої ст. 2 Закону України «Про основи національної безпеки України» окремі особливо важливі стратегії можуть затверджуватися Указом Президента. Саме так відбулося зі «Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» [52], а згодом, 30 вересня 2019 року, було видано Указ Президента України № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [53], «Стратегією кібербезпеки України» [54].

Принагідно слід зазначити, що свого часу укладачі «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» відмовилися від традиційної побудови «дерева цілей», а внесли певні інновації, виокремлюючи такі *вектори*, як розвиток, безпека, відповідальність,

гордість. За всієї інноваційності подібних підходів поняття відповідальності та гордості доволі дискусійні, оскільки скоріше перебувають у площині виховних процесів, а не соціально-економічних. Водночас подібний підхід має право на існування, оскільки він спирається на те, що прийнято називати «людський фактор».

Більшість стратегій, які можна кваліфікувати як інфраструктурні, розраховані на середньострокову перспективу, тобто на 5–10 років. Підтвердженням цієї тези є: «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року» [55], «Стратегія розвитку туризму та курортів на період до 2026 року» [56], «Національна стратегія управління відходами на період до 2030 року» [57], «Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року» [58], «Стратегія розвитку інноваційної діяльності на період до 2030 року» [59], «Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року» [60] тощо.

Іноді перспективи можуть значно скорочуватися, що яскраво видно за ухваленими в 2017-му році «Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року» [61], «Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху на період до 2020 року» [62].

Менш характерні випадки ухвалення довгострокових стратегій, розрахованих на період 15–25 років, хоча є поодинокі випадки й таких, наприклад: «Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року» [63], «Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» [64].

Аналіз текстів перелічених документів дозволив установити, що всі вони відповідають вимогам наукової обґрунтованості, логічності, послідовності, ієрархії, здатності деталізуватися у подальших заходах, визначеності параметрів моніторингу реалізації. Водночас є і низка особливостей, які не завжди можна зарахувати до позитивних, а саме:

1) у масштабах держави не простежується системність у прийнятті «Стратегій». Тобто відсутня консолідація фінансових, політичних, економічних, дипломатичних засобів реалізації стратегічних комунікацій. Документи з питань, які є інтеграційними для низки сфер, слабо координуються між собою. Все це лежить в площині більш абстрактного порядку: необхідності розроблення засад стратегічної правотворчості;

2) поставлені в ухвалених «Стратегіях» цілі скоріше орієнтовані на консервацію певних процесів (за принципом «аби не гірше»), незначне поліпшення дійсної ситуації без передбачення чітких та зрозумілих для правозастосування параметрів якісного та кількісного оновлення інфраструктурного ландшафту. Зазвичай стратегії такого типу належать до категорії нейтралізувальних або депресивних, оскільки їм бракує амбіційності, наступальності, проактивності, випереджального характеру, фокусування на стрімкому прориві в умовах жорсткої світової конкуренції;

3) констатується ігнорування укладачами «Стратегій» геопросторових, геополітичних, геостратегічних, гео економічних та геоінформаційних кваліфікаційно-кадрових та інших, зокрема й інфраструктурних конкурентних переваг України, що відкривають широкі можливості для її повноцінної інтеграції у світові трансформаційні та інфраструктурні процеси з урахуванням стратегічних національних інтересів (розвиток космічної та супутникової інфраструктури, розвиток енергетичної інфраструктури, розвиток екосистем тощо). Комплекс меншовартості, на жаль, дається до знака і тут;

4) убачається брак гласності і взагалі транспарентності щодо ступеня виконання тих актів, термін дії яких закінчився. А також відсутні механізми контролю за їх

реалізацією, відсутні механізми настання відповідальності за невиконання тих чи інших положень стратегії.

Що ж до власне *інфраструктурних стратегій*, то можна зазначити, що за відсутності вираженої державної інфраструктурної політики вказані стратегії не є консолідованими, вони фрагментарно розпорошені між сотнями нормативних актів. Так, доволі важко реконструювати цілісне та холистичне бачення цього різновекторного та багатопланового процесу. До того ж розмитість подібних стратегій призводить до того, що інфраструктурні проекти в Україні слабо корелюються з дослідженим типом нормативно-правових актів, а тому втрачається початковий зміст стратегічної правотворчості, визначальний вплив стратегічного бачення на формування ефективних інституційних спроможностей щодо стратегічного управління у сфері інфраструктури з метою створення умов для реалізації стратегічних національних інтересів.

Звернення до офіційного сайту Кабінету Міністрів України засвідчує, що в розділі «Діяльність» загалом відсутні будь-які згадки про «Стратегії», не кажучи про інфраструктурні: ані як про ті документи, які схвалюються розпорядженням Кабінету Міністрів України і реалізуються на цьому етапі, ані як проекти майбутнього [65].

Доводиться також констатувати, що в діяльності окремих центральних органів виконавчої влади, зокрема й міністерств, причетних до реалізації інфраструктурних стратегій, загалом не висвітлюється реалізація ухвалених Кабінетом Міністрів України відповідних нормативних актів. Хоча для проформи на сайті Міністерства інфраструктури України є згадка про «Національну транспортну стратегію України на період до 2030 року» з визначенням таких чотирьох пріоритетів:

- 1) конкурентоспроможна та ефективна транспортна система;
- 2) інноваційний розвиток транспортної галузі та глобальні інвестиційні проекти;
- 3) безпечний для суспільства, екологічно чистий та енергоефективний транспорт;
- 4) безперешкодна мобільність та міжрегіональна інтеграція [66].

При цьому фактично ігнорується те, що на це Міністерство покладені функції забезпечення діяльності поштового зв'язку, а не тільки транспорту. До того ж зазначеним Міністерством спрямовується діяльність Державного агентства інфраструктурних проектів. Про те, яким чином воно працює задля реалізації дійсних стратегій, на сайтах та в офіційних джерелах також бракує достатньої інформації. До того ж зазначено, що Державне агентство інфраструктурних проектів України (Укрінфрапроект) діє на підставі положення про Укрінфрапроект, що затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 714 [67].

Положення «Про Державне агентство інфраструктурних проектів» затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 714. Згідно з цим положенням Державне агентство інфраструктурних проектів України (Укрінфрапроект) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури і який реалізує державну політику у сфері розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури авіаційного, морського та річкового транспорту, а також фінансового забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм. Відповідно, основними завданнями Укрінфрапроекту є:

- 1) реалізація державної політики у сфері розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури: а) авіаційного; б) морського; в) річкового транспорту; г) фінансового забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм;

2) внесення на розгляд Міністра інфраструктури пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері розвитку, будівництва, реконструкції

та модернізації інфраструктури авіаційного, морського та річкового транспорту, а також фінансового забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм;

3) здійснення управління об'єктами державної власності.

Отже, як можна побачити, цей орган було створено «секторально». Хоча назва в нього має широкий зміст, однак його діяльність і предметна компетенція обмежені лише окремими видами транспортної інфраструктури. Цей підхід є не досить коректним і вдалим.

Таким чином, за відсутності в науковому обігу чітко визначеного розуміння інфраструктурних стратегій, а також через несформованість державної інфраструктурної політики цей напрям діяльності не набув відповідного рівня концептуального осмислення, а також свого належного рівня практичної реалізації, що суттєво відбивається на стратегії розвитку України як ефективної та процвітаючої держави з могутнім інфраструктурним потенціалом та значними інституційними можливостями щодо його реалізації відповідно до стратегічних національних інтересів.

Висновки. Проведене нами дослідження дозволило визначити, що ключове поняття «стратегія» суттєво відрізняється від його тлумачення у мовознавчих лексикографічних джерелах і реальним семантичним полем. Описані критеріальні характеристики ключового поняття, на підставі чого сформульована його авторська дефініція. Встановлений механізм ухвалення й реалізації «Стратегій» як стратегічного нормативно-правового акта держави. Виявлені шляхи вдосконалення діяльності органів виконавчої влади у досліджуваному напрямі, що у разі врахування висловлених пропозицій дозволить суттєво поліпшити дійсну практику стратегічного управління у сфері державної інфраструктурної політики України на міжнародному, державному, регіональному та місцевому рівнях.

Список використаних джерел:

1. Біттер О.А. Актуальне дослідження стратегії розвитку інфраструктури аграрного ринку регіону. *Регіональна економіка*, 2015. № 1. С. 198–200.
2. Дубницький В. Комірна В., Ганжела І. Стратегія розвитку соціальної інфраструктури регіону. *Соціальна економіка*, 2016. № 1. С. 30–38.
3. Коляда Т.А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика : [монографія]. Ірпінь : Університет ДФС України, 2016. 396 с. (Серія «Податкова та митна справа в Україні», т. 63).
4. Онишко С.В., Чуницька І.І. Стратегічні траєкторії розвитку фінансового ринку у форматі взаємодії складових його інфраструктурного потенціалу. *Бізнес-Інформ*, 2018. № 7. С. 194–200.
5. Познанська І.В. Стратегія розвитку морської транспортної галузі України в умовах євроінтеграції : дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.03. Одеса, 2019. 460 с.
6. Шемаєв В.В. Стратегічні пріоритети розвитку морських портів України. *Проблеми і перспективи розвитку підприємництва*, 2017. Проблеми і перспективи розвитку підприємництва: Збірник наукових праць Харківського національного автомобільно-дорожнього університету. № 3 (18), том 2. 2017. Харків : ХНАДУ, 2016. С. 9–18.
7. Жилияєв І.Б., Семенченко А.І., Мялковський Д.В., Станіславський Т.В. Стратегічне управління розвитком кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2018. Вип. 3. С. 44–50.
8. Суходоля О.М. Енергетична зброя у геополітичній стратегії Росії : аналіт. доповідь; Нац. ін-т стратег. дослідж., Центр безпек. дослідж. Київ : НІСД, 2020. 127, [1] с. : табл. Бібліогр. в підрядк. прим. (Серія «Національна безпека»).

9. Бурик М.М. Аналіз стратегічного планування в діяльності органів державного управління розвитком транспортної інфраструктури. *Інвестиції: практика та досвід : науково-практичний журнал / Чорномор. держ. ун-т ім. Петра Могили ; ТОВ «ДКС Центр» ; голов. ред. Ємельянов В.М. ; редкол.: Бартош Г., Беглиця В.П., Гармідер Л.Д. [та ін.]. Київ, 2020. № 17/18, вересень. С. 143–148.*
10. Ключковський О., Ключковська В. Застосування SWOT-аналізу як базисної умови при формуванні стратегії розвитку туристичної сфери Вінницької області. *Галицький економічний вісник : науковий журнал / М-во освіти і науки України ; Тернопіл. нац. техн. ун-т ім. І. Пулюя ; редкол.: Білоус О.С., Павликівська О.І., Кіляр О.Р. [та ін.]. Тернопіль, 2019. № 5 (60). С. 73–78.*
11. Загурська-Антонюк Полістратегія та правове регулювання політики національної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід : науково-практичний журнал / Чорномор. держ. ун-т ім. Петра Могили ; ТОВ «ДКС Центр»; голов. ред. Ємельянов В.М.; редкол.: Бартош Г., Беглиця В.П., Гармідер Л.Д. [та ін.]. Київ, 2020. № 19/20, жовтень. С. 134–140.*
12. Антонюк Д.А., Антонюк К.І. Формування стратегічних пріоритетів модернізації інституціональної інфраструктури підприємництва регіонів України в процесі європейської інтеграції. *Стратегічні пріоритети*, 2017. № 2. С. 124–131.
13. Клімушин П.С. Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві: монографія. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2016. 524 с.
14. Козира Б.Ю., Запривода А.А. Профілювання стратегії розвитку в управлінні інфраструктурними об'єктами. *Управління розвитком складних систем*. 2019. № 40. С. 51–59.
15. Котенок Д.М. Інституціональна інфраструктура муніципального стратегічного планування розвитку // Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції «Регіональний розвиток України: проблеми та перспективи», КНЕУ, квітень 2017. С. 72–76.
16. Сивак Т.В. Стратегічні комунікації у системі публічного управління України : монографія. Київ : НАДУ, 2019. 338 с.
17. Бараннік В.О., Брежнєва Т.В. Енергетична безпека як стратегічний пріоритет НАТО. *Стратегічні пріоритети*, 2017. № 2 (43). С. 99–112.
18. Лисенко О.І., Чеканова І.В., Кутувий О.П., Нікітін В.А. Стратегії управління ризиками на об'єктах критичної інфраструктури в умовах невизначеності. *Науковий вісник УкрНДІПБ*, 2015. № 1 (31). С. 134–139.
19. Чернявська Т.А. Стратегічні напрямки розвитку транспортно-комунікативної системи України в контексті забезпечення національної безпеки і самодостатності. *Economics Bulletin*, 2015. № 3. С. 68–76.
20. Шаховал О., Лозова І. Гнатюк С. Рекомендації щодо розробки стратегії забезпечення кібербезпеки України. *Захист інформації*, 2016. Т. 18, № 1. С. 57–65.
21. Попова Т.В., Ліпкан В.А. Стратегічні комунікації: [словник] ; за заг. ред. доктора юридичних наук В.А. Ліпкана. Київ : ФОП Ліпкан О.С., 2016. 416 с.
22. Ліпкан В.А. Парадигма космізму як підґрунтя для відпрацювання стратегії національної безпеки України. *Актуальні проблеми політики: Збірник наукових праць / Голов. ред. С.В. Ківалов; відп. За вип. Л.І. Кормич. Одеса : Юридична література, 2003. Вип. 16. С. 115–120.*
23. Ліпкан В.А. Правовий вимір Стратегії національної безпеки України. *Проблеми національної та міжнародної безпеки України: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 27 квітня 2007 р.) / Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ: Текст, 2007. С. 5–7. (Серія: Національна і міжнародна безпека).*
24. Ліпкан В.А. Інформаційна війна як засіб сучасних інформаційних стратегій. *Інформаційні стратегії в глобальному управлінні : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 29 жовтня 2011 року). Київ : ФОП Ліпкан О.С., 2011. С. 8–11.*

25. Ліпкан В.А. Безпековий вимір Стратегії національної безпеки США. *Національна і міжнародна безпека в сучасних трансформаційних процесах* : матеріали науково-практичної конференції (Київ, 29 грудня 2011 року). Київ : ФОП Ліпкан О.С., 2011. С. 8–11.
26. Ліпкан В.А. Рада національної безпеки України – державний орган стратегічної комунікації. *Підприємництво, господарство і право*. 2014. № 12. С. 3–7.
27. Ліпкан В.А. Роль стратегічних комунікацій у протидії гібридній війні проти України. *Проблеми протидії проявам тероризму, сепаратизму та екстремізму в сучасних умовах* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 25 вересня 2015 р.). Дніпропетровськ : Дніпропетровський державний ун-т внутрішніх справ, 2015. С. 24–26.
28. Ліпкан В.А., Діордіца І.В. Національна система кібербезпеки як складова системи стратегічних комунікацій : матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. «Правова доктрина сектору безпеки України: актуальні питання сьогодення» (м. Харків, 21 квітня 2017 р.). Харків : Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. С. 138–139.
29. Ліпкан В. Стратегические коммуникации: время действовать. URL: https://sensor.net/ru/blogs/3205189/strategicheskie_kommunikatsii_vremya_deystvovat.
30. Ліпкан В. Анатомія сучасного стратегічного мислення в Україні. URL: https://sensor.net/ru/blogs/3155578/anatomya_suchasnogo_strategchnogo_mislennya_v_ukran.
31. Ліпкан В. Стратегічні комунікації та їх висвітлення в посланні Президента України. URL: https://sensor.net/ru/blogs/1103072/strategchn_komunkats_ta_h_visvtlennya_v_poslann_prezidenta_ukrani.
32. Ліпкан В. Удосконалення системи стратегічних. URL: https://sensor.net/ru/blogs/1102963/udoskonalennya_sistemi_strategchnih_komunkatsyi.
33. Ліпкан В. Завдання національної системи стратегічних комунікацій. URL: https://sensor.net/ru/blogs/1102948/zavdannya_natsonalno_sistemi_strategchnih_komunkatsyi.
34. Ліпкан В. Есть ли у Украины стратегия развития? URL: https://sensor.net/ru/blogs/1102337/est_li_u_ukrainy_strategiya_razvitiya.
35. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ : Ірпінь: ВТФ «Перун». 2003. 1440 с.
36. Новий словник іншомовних слів. Укладення і передмова О.М. Сліпушко. 20 000 слів. Київ : Аконіт, 2008. 848 с.
37. Нечволод Л.І. Сучасний словник іншомовних слів. Харків : ТОРСІНГ ПЛЮС, 2008. 768 с.
38. Попов А.В. Политика и стратегия. *Вестник Московского ун-та. Серия 12. Политические науки*. 2015, № 4. С. 91–98.
39. Сивак Т.В. Інституціоналізація стратегічних комунікацій у системі публічного управління України : автореф. ... докт. наук з держ. управ. за спец. 25.00.01 – теорія та історія державного управління. Національна академія державного управління при Президентіві України, Київ, 2020. 39 с.
40. Austrian Cyber Security Strategy. Vienna, 2013. URL: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=50999>.
41. Cyber Security Strategy for Defence of Belgium. Strategy Department. 2014. URL: <https://ccdcoe.org/sites/default/files/strategy/Belgian%20Defence%20Cyber%20Security%20Strategy.pdf>.
42. Cyber Security Strategy of Estonia. Ministry of Economic Affairs and Communication. 2014. URL: https://www.mkm.ee/sites/default/files/cyber_security_strategy_2014-2017_public_version.pdf.

43. Latvian cyber security strategy for the period 2014 to 2018. 2014. URL: https://ccdcoe.org/sites/default/files/strategy/LVA_CSS_2014-2018.pdf.
44. Cyber Security Strategy for Germany. Federal Ministry of the Interior. Berlin, 2011. URL: https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/BSI/Publications/CyberSecurity/Cyber_Security_Strategy_for_Germany.pdf?__blob=publicationFile.
45. Cyberspace Protection Policy of the Republic of Poland. Ministry of Administration and Digitisation, Internal Security Agency. Warsaw, 2013. URL: https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncsss/copy_of_PO_NCSS.pdf.
46. National Cyber Security Strategy of Hungary. Prime Minister's Office. Budapest, 2013. URL: https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncsss/HU_NCSS.pdf.
47. Défense et sécurité des systèmes d'information Stratégie de la France. Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'information. 2011. URL: <https://www.enisa.europa.eu/media/news-items/french-cyber-security-strategy-2011>.
48. Strategy on Cyber Security of Montenegro to 2017. Podgorica, 2013. URL: <https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncsss/CyberSecurityStrategyforMontenegro.pdf>.
49. The Cybersecurity Policy for Critical Infrastructure Protection (4th Edition) April 18, 2017 Cybersecurity Strategic Headquarters Government of JAPAN. 68 p.
50. Про впровадження системи стратегічного планування і прогнозування: Указ Президента України від 30.04.1999 р. № 460/99 (втратив чинність на підставі Указу Президента від 01.10.2008 р. № 884/2008). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460/99#Text>.
51. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року : затверджено Законом України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради*, 2019, № 16, ст. 70.
52. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: затверджено Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. *Урядовий кур'єр* від 15.01.2015 р. № 6.
53. Про Цілі сталого розвитку : Указ Президента України № 722/2019 від 30 вересня 2019 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>.
54. Стратегія кібербезпеки України: затверджено Указом Президента України від 15 березня 2016 р. № 96/2016. *Урядовий кур'єр* від 18.03.2016 р. № 52.
55. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. *Урядовий кур'єр* від 03.09.2014. № 160.
56. Стратегія розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. *Урядовий кур'єр* від 13.04.2017. № 70.
57. Національна стратегія управління відходами на період до 2030 року: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів від 8 листопада 2017 р. № 820-р. *Урядовий кур'єр* від 22.11.2017 р. № 220.
58. Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р. *Урядовий кур'єр* від 27.06.2018. № 120.
59. Стратегія розвитку інноваційної діяльності на період до 2030 року: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 р. № 526-р. *Урядовий кур'єр* від 30.07.2019. № 143.
60. Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р. *Урядовий кур'єр* від 06.09.2019. № 170.

61. Стратегія інтеграція внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 року № 909-р. *Урядовий кур'єр* від 20.12.2017. № 240.

62. Стратегія підвищення рівня безпеки дорожнього руху на період до 2020 року: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 липня 2017 р. *Урядовий кур'єр* від 27.07.2017. № 138.

63. Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року: затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. *Урядовий кур'єр* від 21.08.2013. № 151.

64. Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. *Урядовий кур'єр* від 08.09.2017. № 167.

65. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. Розділ «Діяльність». URL: <https://www.kmu.gov.ua/>.

66. Офіційний Міністерства інфраструктури України. Стратегія. URL: <https://mtu.gov.ua/content/strategiya-2015.html>.

67. Положення «Про Державне агентство інфраструктурних проєктів України (Укрінфрапроект)» затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 № 714. URL: <https://data.gov.ua/dataset/c28f1490-9b51-4cee-a5be-df8f50ef6f1d/resource/566ae383-21a9-4c78-a92d-86c5adc4da35>.