

DOI 10.33099/2618-1614-2019-6-1-40-44

УДК 351.863

П. Б. Волотівський,

кандидат військових наук,
старший науковий співробітник,
Національний університет оборони України
імені Івана Черняховського,

О. П. Кутовий,

кандидат технічних наук,
старший науковий співробітник,
Національний університет оборони України
імені Івана Черняховського

Мобілізаційна підготовка оборонно-промислового комплексу: час нових підходів

Створення й утримання необхідних мобілізаційних потужностей для нарощування виробництва озброєння, військової техніки, матеріально-технічних засобів, виконання ремонтів, надання послуг в особливий період є одним з основних напрямів діяльності держави, її вищого керівництва і керівництва центральних та інших органів виконавчої влади. Перегляд та комплексне оновлення нормативно-правової бази мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні є запорукою підвищення ефективності мобілізаційної підготовки національної економіки України та оборонно-промислового комплексу як її складової

Ключові слова: мобілізаційна підготовка оборонно-промислового комплексу, мобілізаційні потужності підприємств ОПК, ринкова економіка, ресурсне забезпечення, ресурсні можливості, мобілізаційне розгортання виробництва, граничні можливості держави, стратегічне мобілізаційне планування, мобілізаційне планування, система управління ОПК, оцінка ризиків.

У країна шостий рік перебуває в стані неоголошеної війни з північним сусідом. За цей час проявилися значні прорахунки в системі мобілізаційної підготовки держави та особливо в системі її оборонно-промислового комплексу (ОПК).

Основною причиною неготовності державного апарату до реагування на обставини, що склалися на початку 2014 р., була відсутність завчасно відпрацьованих рішень щодо тих чи інших варіантів ситуацій, осучаснених планів переведення системи управління державою в умовах особливого періоду, мобілізаційних планів.

Мобілізаційний план держави, Мобілізаційний план Збройних Сил, інших військових формувань, мобілізаційний план національної економіки на особливий період не були введені в дію з тих причин, що були застарілими та декілька років не уточнювалися.

До числа основних причин такого стану справ належить незадовільний стан організації мобілізаційної підготовки в державі, зумовлений, зокрема, низкою проблем законодавчого та організаційного характеру.

На жаль, у попередні роки, до початку агресії Росії, не вважалося, що виконання законодавства з питань національної безпеки та забезпечення потреб сил оборони є найголовнішим обов'язком органів державної влади, галузей національної економіки та кожного окремого громадянина, а переведення промисловості від виробництва мирного часу на виробництво воєнного часу є одним з найважливіших елементів мобілізації країни. Мобілізаційна підготовка національної економіки в розумінні багатьох керівників високого рангу того часу перетворилася з реальної проблеми на свого роду пережиток 80-х років минулого століття.

За минулі роки після здобуття Україною незалежності та її переходу до ринкової економіки умови для організації мобілізаційної підготовки національної економіки, у тому числі її ОПК, докорінно змінилися. Мізерні обсяги фінансування, які виділялися на створення й утримання мобілізаційних потужностей підприємств щодо виробництва, ремонту, відновлення озброєння та військової техніки (ОВТ), підготовки персоналу для роботи на цих потужностях, не могли забезпечити їх утримання в готовності до виконання мобілізаційних завдань. У результаті тривалого недофінансування заходів мобілізаційної підготовки промисловості наявні мобілізаційні потужності стали непридатними для експлуатації. До того ж кадровий склад органів, що займалися питаннями мобілізаційної підготовки економіки, постійно скорочувався, в окремих органах управління мобілізаційні підрозділи взагалі були ліквідовані.

Негативні наслідки занедбання мобілізаційної підготовки з боку вищих державних органів проявилися з початком агресії РФ на сході України у вигляді неготовності ОПК збільшувати обсяги виробництва військової продукції, надання послуг для задоволення різноманітних потреб сил оборони.

У зв'язку із цим гостро постало питання зміни підходів до мобілізаційної підготовки ОПК, удосконалення структури його управління, удосконалення роботи підприємств, які мають мобілізаційні завдання на воєнний час (особливий період).

Вважаємо, для підвищення ефективності мобілізаційної підготовки ОПК, у тому числі у сфері розвитку та підтримання мобілізаційних спроможностей, доцільно розпочати реалізацію таких основних завдань.

1. Формування взаємовідносин держави з ОПК національної економіки має здійснюватися шляхом поєднання планових та ринкових засад. Сьогодні економіка України перейшла на ринкові відносини. У складних умовах розпочинається процес корпоратизації та приватизації підприємств ОПК. За таких умов формування взаємовідносин держави з ОПК, як це прийнято у більшості розвинених країн світу, має здійснюватися шляхом поєднання планових та ринкових засад, державного стимулювання приватного бізнесу з метою залучення його ресурсів до заходів мобілізаційної підготовки. Адже беззаперечно, ринки виступають найефективнішою системою регулювання для розв'язання важливих економічних проблем – *що, як та для кого* виробляти.

Держава турбується про оснащення Збройних Сил озброєнням та військовою технікою. Вона є основним замовником, висуває основні вимоги до якості й технічних характеристик військової продукції, передбачає створення та підтримку мобілізаційних потужностей, висуває обмеження щодо виходу на зовнішні ринки озброєнь. Тому, як свідчить досвід інших країн, при різноманітній структурі потреб збройних сил, значних масштабах виробництва озброєння, військової техніки, іншої військової продукції об'єктивно необхідною умовою є централізоване управління цим виробництвом з боку держави.

Водночас в умовах ринкової економіки ринкові механізми *визначають розмір ціни* як на різноманітні види військової продукції та послуг, так і рентну плату на землю, оплату праці персоналу, зайнятому у військовому виробництві, відсоток за використання капіталу, розмір підприємницького доходу, ціну інформації, необхідність застосування найбільш прийнятних технологій виробництва продукції. Складність господарських механізмів під час виробництва високотехнологічної продукції військового призначення зумовлює необхідність свободи для вибору варіантів економічних рішень на рівні окремих виробників.

Отже, в умовах мирного часу при проведенні мобілізаційної підготовки економіки держава має уникати всього, що порушує закони ринкової економіки, незначною мірою втручатися в підприємницьку діяльність і здійснювати регулювання економічних відносин на ринку військової продукції шляхом застосування в основному фінансових важелів, впливати на розвиток ринку військової продукції через систему придбання товарів та послуг військового призначення, цінового регулювання виробництва.

2. Визначення та врахування граничних ресурсних можливостей держави щодо ресурсного забезпечення мобілізаційного розгортання виробництва ОВТ. Досвід країн – учасниць війн і воєнних конфліктів показує, що вони, навіть перебуваючи у стані війни, змушені були розв'язувати всі економічні, соціальні та інші проблеми, що стояли перед ними. Тому будь-яка держава має визначити свої граничні можливості щодо ресурсного забезпечення сил оборони, потреб ОПК в особливий період з урахуванням необхідності вирішення всіх інших завдань.

При розробці мобілізаційного плану національної економіки та його розділу мобілізаційного плану ОПК в обов'язковому порядку мають ураховуватися ресурсні можливості держави, в тому числі:

- граничні можливості держави з ресурсного забезпечення Збройних Сил в особливий період (на підставі формування балансу між потребами і можливостями);
- ресурсні можливості держави щодо мобілізаційного розгортання виробництва (ОВТ);
- виробничі можливості підприємств ОПК;
- доцільність планування нарощування виробництва зразків ОВТ при значній тривалості виробничого циклу близько року і більше;
- можливість забезпечення підприємств ОПК підготовленими кадрами для збільшення кількості робочих змін;
- складність організації кооперації підприємств.

До цього часу в Україні *законодавчо не визначені заходи функціонування фінансової системи держави в умовах особливого періоду*. Невизначеність граничних обсягів державного бюджету в умовах особливого періоду не дає можливості під час формування основних показників мобілізаційного плану вводити обмеження потреб підготовки до оборони в натуральному і вартісному обчисленні.

Отже, держава при визначенні граничних можливостей щодо ресурсного забезпечення Збройних Сил та ОПК в особливий період має врахувати й інші обмеження, а також необхідність безумовного вирішення всіх інших завдань, що стоять перед нею (економічних, соціальних, продовольчого, медичного забезпечення населення тощо), навіть в умовах агресії. Такі можливості можуть бути визначені на основі формування зведеного фінансового балансу витрат і доходів у державі.

3. Запровадження цілісної системи мобілізаційного планування, адаптованої до стандартів НАТО та ЄС, при активному використанні механізмів програмно-цільового планування. Чинний порядок мобілізаційного планування в ОПК не дає змоги повною мірою забезпечити досягнення цілей і завдань мобілізаційної підготовки в цьому секторі економіки. Для успішної реалізації переведення підприємств ОПК від виробництва мирного часу на воєнний час необхідно вже в мирний час виконати комплекс завчасно спланованих заходів мобілізаційної підготовки.

Сьогодні організацію планування мобілізаційної підготовки національної економіки визначає застаріле (від

3 липня 2006 р.) «Положення про мобілізаційну підготовку національної економіки». Згідно із зазначеним Положенням планування мобілізаційної підготовки здійснюється в три етапи за таким алгоритмом [1].

Перший етап планування передбачає встановлення Мінекономрозвитку завдань підприємствам ОПК на підставі наданої Мініборони потреби сил оборони в ОВТ, матеріально-технічних засобах та послугах, розроблення мобілізаційних планів підприємств.

Другий етап передбачає розробку та затвердження мобілізаційних планів на всіх рівнях виконавчої влади (у тому числі мобілізаційного плану національної економіки) на підставі мобілізаційних планів підприємств.

Під час *третього етапу* органи виконавчої влади (міністерства і відомства), органи місцевого самоврядування на підставі мобілізаційного плану національної економіки, власних мобілізаційних планів повинні розробляти довготермінові програми мобілізаційної підготовки на шість років.

Довготермінові програми мають містити комплекс заходів, спрямованих на досягнення готовності національної економіки, її галузей, адміністративно-територіальних одиниць та підприємств до функціонування в особливий період. Однак до цього часу, починаючи від 2006 р., жодне міністерство чи відомство не розробляло довготермінові програми мобілізаційної підготовки.

На підставі довготермінових програм мають розроблятися річні програми мобілізаційної підготовки, що містять заходи, які необхідно провести у відповідному календарному році. Таким чином, можна стверджувати, що планування мобілізаційної підготовки національної економіки до цього часу системно, починаючи зі стратегічного мобілізаційного планування, не запроваджене.

У довготермінових програмах розробники програм повинні визначати пріоритетні напрями й заходи мобілізаційної підготовки, обсяги, відповідальних виконавців і строки проведення заходів, а також розрахунки потреб у фінансуванні, що передбачає використання програмно-цілового методу планування.

Звернімося до існуючої законодавчої бази. У Законі України «Про національну безпеку України» відсутнє поняття «довготермінові програми мобілізаційної підготовки» [2]. По суті, згідно із цим Законом, довготермінові програми мобілізаційної підготовки мають бути віднесені до документів середньострокового планування, а річні програми – до документів короткострокового планування. Тобто вимоги «Положення про мобілізаційну підготовку національної економіки» не відповідають вимогам Закону України «Про національну безпеку України» стосовно поділу планування на *довгострокове* (понад п'ять років), *середньострокове* (до п'яти років) та *короткострокове* (до трьох років). Це ще раз підтверджує необхідність розробки нового «Положення про мобілізаційну підготовку національної економіки».

Слід зауважити, що Законом України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [3], «Положенням про

мобілізаційну підготовку національної економіки» також не передбачене *стратегічне* (довгострокове? – Авт.) планування мобілізаційної підготовки національної економіки. Таке планування необхідно запроваджувати. Адже нам важливо знати, як змінюватимуться мобілізаційні потреби в більш віддаленій, ніж п'ять років, перспективі. Тривалість експлуатації інфраструктури, будівель, технологічних ліній, станків, технологічної оснастки тощо, що складають мобілізаційні потужності, здебільшого перевищує три-п'ять років. Тому прогноз стану ОПК, розвитку мобілізаційної ресурсної бази, зміни мобілізаційної потреби та ступеня їх задоволення має охоплювати більш тривалий час, ніж п'ять років.

Згідно зі Стратегією національної безпеки України органам управління необхідно здійснювати *стратегічне* планування розвитку ОПК, яке має забезпечувати реалізацію поставлених цілей і завдань державної військово-промислової та військово-технічної політики щодо нарощування його виробничих потужностей як у середньостроковій, так і в більш віддаленій перспективі, у тому числі мобілізаційних потужностей.

Зауважимо, що *стратегічне* планування не має чітко визначених часових рамок. Водночас довгострокові базиси (попередньо встановлені базові рівні показників мобілізаційних планів) можуть бути змінені в процесі уточнень документів планування у сфері розвитку ОПК України, що дає змогу відмовитися від тих чи інших заходів мобілізаційної підготовки, наприклад від розвитку одних мобілізаційних потужностей та прийняття рішень про підготовку інших.

Більшість розвинених держав уже давно запровадила прогресивну систему планування розвитку збройних сил, систем зброї тощо, у тому числі розвитку системи мобілізаційної підготовки промисловості. Ця система планування здійснюється на основі методів системного аналізу та має назву «планування – програмування – розробка бюджету» (ППБ).

У системі ППБ планування розвитку системи мобілізаційної підготовки промисловості має розглядатися як процес, що складається з трьох взаємопов'язаних фаз: **мобілізаційного планування або стратегічного мобілізаційного планування; програмування; розробки бюджету.**

Стратегічне мобілізаційне планування є вихідним етапом перспективних програмних документів, які стосуються розвитку мобілізаційних потужностей ОПК та головних цілей щодо його мобілізаційної готовності.

Програмування є центральною ланкою системи ППБ. По своїй суті це процес визначення раціональних шляхів виконання намічених на етапі стратегічного планування мобілізаційної підготовки як національної економіки, так і її галузі ОПК. Етап програмування встановлює зв'язок між стратегічними планами і наявними для їх реалізації фінансовими ресурсами, є найважливішою ланкою процесу планування розвитку системи мобілізаційної підготовки ОПК. Задача програмування полягає в тому, щоб конкретизувати різні види діяльності та заходи, які

необхідно здійснити в системі ОПК для розвитку його мобілізаційних потужностей та підвищення рівня мобілізаційної готовності. Види діяльності та заходи групуються за цільовою ознакою в програмні елементи певного призначення п'ятирічної програми мобілізаційної підготовки ОПК.

Заходи з мобілізаційної підготовки промисловості до функціонування в умовах особливого періоду, як свідчить досвід таких країн, як США, Польща, Російська Федерація, мають включатись у Програму планування промислової готовності (США), Програму мобілізації економіки (Польща), План мобілізації економіки (РФ), що розробляються з використанням програмно-цільового методу планування. Ці програми охоплюють завдання окремих галузей економіки для забезпечення оборонних потреб держави в умовах зовнішньої загрози для безпеки країни та в період війни.

Розробка бюджету – завершальний етап загального процесу планування та програмування, під час якого остаточно визначаються розміри і структура ресурсів, що виділяються на мобілізаційну підготовку ОПК, і здійснюється їх збалансований розподіл за програмними елементами підпрограми мобілізаційної підготовки ОПК. Бюджет розробляється на один рік.

Звичайно, в Україні давно назріло питання впровадження в практику програмно-цільового методу планування мобілізаційної підготовки не лише ОПК, а й усієї економіки та її галузей, у тому числі розвитку та підтримки мобілізаційних спроможностей ОПК (планування мобілізаційного виробництва).

4. Побудова ефективної системи управління ОПК з її координуючою ланкою (органом) на вищому державному рівні. Такий підхід є запорукою успіху ефективного функціонування ОПК як системи в мирний час і в особливий період. Аналіз існуючої системи управління мобілізаційною підготовкою в Україні показує, що в державі також відсутня чітка вертикаль управління цією сферою. Важливо те, що повноваження вищого координаційного органу, які реалізуються шляхом прийняття ним рішень, звичайно, мають бути обов'язковими для виконання відповідальними органами державної влади. Детальний аналіз вдалих та не зовсім вдалих спроб побудови системи управління ОПК України викладений у праці [4].

Так, сьогодні існує проблема в розподілі повноважень при розробленні проекту мобілізаційного плану України на особливий період [5]. До його розроблення залучаються Генеральний штаб, Міністерство оборони, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Державна служба з надзвичайних ситуацій, які відповідають за свої розділи плану. Проте жодним документом не визначено, хто є розробником плану загалом, хто узгоджує між собою його складові частини і зводить їх у єдиний документ. Водночас порядок розроблення складових Мобілізаційного плану держави визначений відповідними положеннями.

Тому необхідно переглянути законодавчу базу та розпорядчі документи з метою чіткішого визначення функ-

цій керівництва держави та сфер її відповідальності, а також сфер відповідальності ключових міністерств і відомств стосовно мобілізаційної підготовки. Докорінної переробки потребує Положення про мобілізаційну підготовку національної економіки.

Отже, в Україні відсутній сильний центр управління мобілізаційною підготовкою держави на найвищому державному рівні для здійснення міжвідомчої координації. Звичайно, управління мобілізаційною підготовкою підприємств ОПК має здійснюватись у загальній системі управління ОПК.

Таким чином, існуюча структура управління мобілізаційною підготовкою в країні має бути вдосконалена. Мають бути визначені (уточнені) повноваження і відповідальність за розробку концептуальних та плануючих мобілізаційних документів на загальнодержавному, міністерському, територіальному, виробничого об'єднання, компанії, підприємства рівнях.

5. Визначення та оцінювання ризиків, пов'язаних з виробництвом військової продукції, вжиття заходів щодо уникнення або мінімізації наслідків їх виникнення. При визначенні розмірів, структури та розподілу ресурсів, виділених на мобілізаційну підготовку, на розвиток та підтримку мобілізаційних спроможностей ОПК, мають оцінюватися й ураховуватись ризики, пов'язані з виконанням окремих заходів мобілізаційної підготовки, з виробництвом визначеної потреби військової продукції, вживатися заходи з метою їх уникнення або мінімізації наслідків їх виникнення. Ризики можуть бути передбачувані і непередбачувані. До джерел виникнення ризиків належать: організаційні ризики (стабільність обстановки та структури управління), ризик обізнаності щодо обстановки, ризик прийняття рішень (своєчасність, обґрунтованість), ризик виведення з використання застарілих технологій та впровадження нових, ризик знищення окремих мобілізаційних спроможностей противником, ризик зриву постачання комплектуючих, у тому числі від закордонних виробників, ризик порушення коопераційних виробничих зв'язків, ризик втрати навичок персоналом тощо.

Основним завданням органів державного управління під час планування мобілізаційної підготовки ОПК, розвитку та підтримання його мобілізаційних спроможностей є визначення ймовірності виникнення кожного ризику та вжиття заходів щодо їх уникнення або мінімізації наслідків виникнення.

Висновки

1. Підвищення ефективності мобілізаційної підготовки ОПК можливе шляхом реалізації таких підходів:

- формування взаємовідносин держави з оборонно-промисловим комплексом національної економіки шляхом поєднання планових та ринкових засад;
- урахування граничних можливостей держави з ресурсного забезпечення сил оборони в особливий період, виробничих можливостей підприємств ОПК;

- використання механізмів програмно-цілового планування мобілізаційної підготовки ОПК, розвитку й утримання мобілізаційних потужностей його підприємств;

- побудови ефективної системи управління ОПК зі створенням чіткої її вертикалі та сильного центру управління на вищому державному рівні, в уточненні розподілу повноважень і відповідальності за розробку концептуальних та плануючих мобілізаційних документів на всіх рівнях управління;

- визначення й урахування всіх ризиків, пов'язаних з виробництвом визначеної потреби ОВТ.

2. Запорукою успішного виконання зазначених вище завдань є перегляд та комплексне оновлення нормативно-правової бази, що має регламентувати підготовку всього ОПК до функціонування в умовах особливого періоду, розробка та прийняття на найвищому державному рівні загальної стратегії розвитку ОПК, установлення актами законодавства дієвих зв'язків між елементами системи управління ОПК та його мобілізаційною підготовкою, визначення функцій кожного з елементів системи залежно від його місця в системі управління.

3. Система управління ОПК та його мобілізаційною підготовкою має бути реформована на підставі основних законів та принципів організації управління, апробованих на практиці в багатьох країнах світу. Державне сти-

мулювання розвитку та контроль за діяльністю ОПК має забезпечуватися шляхом реалізації системної регуляторної політики.

Перелік літератури

1. *Мехед П. М.* Проблеми планування мобілізаційної підготовки. Можливі шляхи їх вирішення / П. М. Мехед // *Матеріали міжвідомчої науково-практичної конференції*. 16 квітня 2015 р. – К. : МО України, 2015. – С. 8–14.

2. Закон України № 2469-VIII «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://законодавство.com/zakon-ukrajiny/zakon-ukrajini-pro-natsionalnu-bezpeku-358557.html>.

3. Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію». Постанова ВР № 3544-ХІІ від 21 жовтня 1993 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12>.

4. Проблемні питання формування ефективної системи управління оборонно-промисловим комплексом України / В. П. Горбулін, В. В. Зубарев, П. П. Скурський, О. П. Кутувий // *Національна безпека: український вимір*. – 2009. – № 4 (23). – С. 11–20.

5. *Горovenko В. К., Щипанський П. В.* Деякі проблеми організації мобілізаційної підготовки України / В. К. Горovenko, П. В. Щипанський // *Матеріали міжвідомчої науково-практичної конференції*. 16 квітня 2015 р. – К. : МО України, 2015. – С. 23–26.