

DOI 10.33099/2618-1614-2019-7-2-17-24

УДК 351.863

П. Б. Волотівський,

*кандидат військових наук,**старший науковий співробітник,**старший науковий співробітник**Національного університету оборони України**імені Івана Черняхівського*

Питання мобілізаційного планування національної економіки України. Зміст, принципи та підходи до його організації в сучасних умовах

Іноземний досвід і вже накопичений досвід України показують, що в обороздатності держави мобілізаційній складовій має приділятися дедалі більша увага.

Одним з найважливіших елементів мобілізації в державі є переведення національної економіки від виробництва мирного часу на виробництво продукції у воєнний час. Збалансована система мобілізації дає можливість у відносно короткий час розпочати виробництво озброєння та військової техніки, а також їх ремонт для задоволення потреб, пов'язаних з розгортанням Збройних Сил, інших військових формувань до штатів воєнного часу та наявності воєнних втрат. Ефективне мобілізаційне планування як функція системи управління національною економікою є запорукою організованого проведення її мобілізації.

Ключові слова: мобілізація, система мобілізації, мобілізаційна підготовка, мобілізаційне планування, мобілізаційна готовність національної економіки, програмно-цільове планування, стратегічне мобілізаційне планування, програмування, бюджетування.

© П. Б. Волотівський, 2019

З а роки незалежності перехід економіки України на ринкові відносини потребував певних змін у підходах до її мобілізаційної підготовки та мобілізаційного планування. Однак у перші роки незалежності України на підприємствах, особливо на тих, що належали до оборонного сектору промисловості, продовжували існувати мобілізаційні плани, які розроблялися ще за часів колишнього СРСР для умов планової економіки з урахуванням досвіду воєнних дій Другої світової війни, що мали тривалий та запеклий характер. При цьому мобілізаційний план національної економіки на особливий період довгий час розроблявся схожим за своїм змістом і структурою на мобілізаційний план економіки УРСР. Він передбачав утримання на більшості з підприємств, які стосувалися оборонної сфери, додаткових виробничих потужностей і матеріальних ресурсів у законсервованому стані на випадок повномасштабних бойових дій. Зазначені виробничі потужності (виробничі лінії та устаткування) і матеріальні ресурси мали утримуватися та обов'язково періодично оновлюватися за рахунок самих підприємств. Звичайно, підприємства змушені були витратити чималі кошти на утримання мобілізаційних потужностей замість того, щоб спрямовувати їх на свій розвиток [1, 2].

Перехід до ринкових відносин, приватизація переважної більшості підприємств, практичне припинення фінансування заходів мобілізаційної підготовки, невдале багаторазове реформування органів управління економікою, в тому числі оборонно-промисловим комплексом, розкрадання державного резерву матеріально-технічних і сировинних ресурсів, необхідних для проведення мобілізації та забезпечення функціонування держави в умовах особливого періоду, неефективність діяльності Кабінету Міністрів України та окремих центральних органів виконавчої влади щодо управління мобілізаційною підготовкою національної економіки, суперечності законодавчо-нормативної бази з питань мобілізаційної підготовки (Господарський кодекс України, Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» тощо) ще більше загострили проблеми мобілізаційної підготовки та мобілізаційного планування національної економіки [3, 4].

Тому настав час невідкладно розпочати процес перегляду базових положень щодо організації планування мобілізаційної підготовки національної економіки. Так, у 2017 р. Кабінет Міністрів України вніс на розгляд Верховної Ради України доопрацьований проект Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», розроблений Міністерством оборони України та узгоджений з усіма зацікавленими сторонами [5]. Однак до цього часу він не прийнятий. Окремі положення зазначеного законопроекту нині вже потребують змін та доповнень. Особливо це стосується розділів щодо мобілізаційного планування, формування та виконання мобілізаційного замовлення, повноважень органів державної влади. Чинне Положення «Про мобілізаційну підготовку національної економіки» також потребує докорінного перероблення [6].

1. Сутність термінів «мобілізація», «система мобілізації», «мобілізаційна підготовка», «мобілізаційне планування» та «мобілізаційна готовність»

У загальному випадку **мобілізація** (франц. mobilization, від лат. mobilis – рухомий), приведення будь-кого або будь-чого до *активного стану*, що забезпечує виконання якогось важливого завдання, масового заходу, зосередження сил і засобів для досягнення будь-якої мети [7].

У чинному Законі України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [8] зазначено, що мобілізація – комплекс заходів, здійснюваних з метою планомірного переведення національної економіки, діяльності органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій на функціонування в умовах особливого періоду, а Збройних Сил України, інших військових формувань, Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту – на організацію і штати воєнного часу.

Фактично у цьому визначенні закладені основні елементи системи мобілізації в Україні. Тобто система мобілізації – це організована множина структурних елементів, що взаємозв'язані та виконують певні функції і являють собою цілісне утворення, а також сукупність засад і норм, що регулюють їх функціонування в мирний час та в особливий період.

Примітка: особливий період – це період функціонування національної економіки, органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, Збройних Сил України, інших військових формувань, сил цивільного захисту, підприємств, установ і організацій, а також виконання громадянами України свого конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності й територіальної цілісності України, під час якого здійснюються заходи щодо захисту суверенітету й територіальної цілісності України, який настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює *час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій* [8].

В умовах миру система мобілізації має перебувати (підтримуватись) у готовності до переведення в новий заданий стан функціонування, як того вимагають потреби воєнного часу. У мирний час здійснюється всебічна підготовка Збройних Сил до мобілізаційного розгортання, а національного господарства – до їх усебічного забезпечення. *Головними завданнями* цього періоду є: мобілізаційне планування; організація та забезпечення мобілізації (накопичення, зосередження та впорядкування необхідних сил, засобів, ресурсів); контроль та допомога в підготовці заходів мобілізації.

Характерною особливістю цього періоду є значна децентралізація управління елементами (підсистемами) системи мобілізації.

З оголошенням рішення про мобілізацію або введення воєнного стану (залежно від конкретної обстановки) загальне управління мобілізацією національної економіки здійснюється Кабінетом Міністрів України. На підставі рішення про мобілізацію або введення воєнного стану видається розпорядження Кабінету Міністрів України щодо переведення національної економіки на функціонування в умовах особливого періоду, в якому надаються вказівки щодо приведення галузей національної економіки у відповідний ступінь готовності, введення в дію мобілізаційних планів, у разі необхідності – з певними обмеженнями, вказівки окремим міністерствам, центральним органам виконавчої влади, іншим державним органам, органам місцевого самоврядування. Управління мобілізацією в цей період характеризується більшою централізацією. Змінюється значущість параметрів управління, що регулюють функціонування системи мобілізації в особливий період.

Важливо підкреслити, що мобілізація є складовою обороноздатності держави і має відповідати передусім оперативним потребам сил оборони та економічним можливостям держави. Слід також зазначити, що ступінь задоволення потреб оборони залежить від чіткого планування державою заходів з мобілізації [9].

Для позначення дій щодо завчасної підготовки національної економіки до переведення у визначений ступінь готовності до мобілізації вживається термін «**мобілізаційна підготовка**». Цей термін насправді охоплює *всі процеси планування* підготовки економіки до переведення на функціонування в умовах особливого періоду, в тому числі питання організації мобілізації, її забезпечення, здійснення контролю та надання допомоги в підготовці заходів мобілізації. Адже зазначені процеси взаємопов'язані. Тільки в результаті планування народжуються мобілізаційні плани, програми мобілізаційної підготовки економіки тощо.

Переведення національної економіки від виробництва мирного часу на умови воєнного часу є одним з найважливіших елементів мобілізації держави у випадку збройної агресії, що має бути закріплено в Законі України «Про оборону України» та в Законі України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію».

Цілі, завдання, заходи та основні показники переведення промисловості від виробництва мирного часу на воєнний час, що визначені на стратегічному рівні, реалізуються згідно з існуючим законодавством України в *мобілізаційному плані національної економіки на особливий період*.

У цьому плані, що являє собою сукупність документів, які визначають зміст, обсяг, порядок і строки проведення заходів щодо переведення економіки і різних державних інститутів на режим діяльності в умовах

особливого періоду, зазначаються основні показники мобілізаційних завдань (замовлень) на особливий період, призначені для задоволення потреб державних замовників в особливий період.

Мобілізаційне планування – складова частина планування у сферах національної безпеки та оборони, що здійснюється з метою забезпечення оборонних потреб держави в умовах зовнішньої загрози безпеці, в період воєнного конфлікту та в разі виникнення кризових ситуацій шляхом визначення завдань органам державної влади, іншим державним органам, органам місцевого самоврядування, галузям національної економіки щодо гарантованого проведення мобілізації, задоволення потреб оборони, цивільного захисту та нормованого забезпечення населення.

Мобілізаційне планування у сфері економіки – це процес безперервної діяльності в напрямі організації мобілізаційної підготовки органів управління, підприємств, установ та організацій економіки до функціонування в умовах особливого періоду, визначення найкращих варіантів і організаційних способів вирішення перспективних цілей і завдань.

Загальним підсумком діяльності з мобілізаційного планування є, звичайно, відповідні мобілізаційні плани, програми мобілізаційної підготовки, оперативно-мобілізаційні документи щодо переведення центральних та місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів у вищій ступені готовності, плани-графіки переведення органів державної влади, органів місцевого самоврядування на режим роботи в умовах особливого періоду, проекти організаційно-розпорядчих, планових та довідково-інформаційних документів, безпосередньо пов'язані з організацією роботи органів управління в умовах особливого періоду.

Важливим показником підготовленості економіки до переходу з мирного на воєнний стан є її мобілізаційна готовність.

Мобілізаційна готовність національної економіки – це здатність (спроможність) органів виконавчої влади, інших державних органів, корпорацій, підприємств розпочати у визначені строки реалізацію заходів мобілізаційних планів відповідно до встановлених показників та *перехід на режим діяльності в умовах воєнного часу*.

Ступінь підготовленості економіки, тобто її спроможності до переходу з мирного на воєнний стан оцінюється за критеріями, показниками та в порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, у підсумку виконання планів та програм мобілізаційної підготовки, розроблених у процесі мобілізаційного планування, кожний елемент (учасник) системи мобілізації економіки має досягти визначеного ступеня готовності до виконання своїх функцій у разі оголошення рішення про мобілізацію або введення воєнного стану. Результатом мобілізаційної підготовки системи мобілізації економіки в умовах миру є такий її стан, коли підготовлені та зосереджені необхідні запаси

матеріально-технічних та сировинних ресурсів, необхідних для проведення мобілізації та функціонування держави в умовах особливого періоду, коли кожний елемент (учасник) системи має певні завдання, чітко розуміє, що він має робити, коли і як. Рівень готовності системи мобілізації економіки має забезпечити у визначені строки її переведення на вищий рівень функціонування щодо виконання завдань забезпечення приведення сил оборони в готовність до дій за призначенням та перебудову економіки країни з мирного на воєнний стан.

Мобілізаційне планування як функція управління має реалізовуватися через *систему принципів*, тісно пов'язаних із загальними принципами управління. До таких принципів належать: дотримання національного законодавства; комплексність, системність, обґрунтованість, збалансованість та оптимальність планів; директивність; відображення єдності загальнодержавних, корпоративних інтересів та інтересів підприємств при переважанні загальнодержавних інтересів; єдність та узгодженість мобілізаційного планування з плануванням у сферах національної безпеки та оборони та оборонним плануванням.

2. Місце та роль мобілізаційного планування національної економіки в системі планування у сфері національної безпеки України

Сектор безпеки і оборони є ключовим елементом системи забезпечення національної безпеки України. До складових сектору безпеки і оборони належить **оборонно-промисловий комплекс (ОПК) України**.

Примітка: аналіз визначень термінів «оборонно-промисловий комплекс» (Закон України «Про національну безпеку України») та «оборонний сектор економіки» (часто використовується в наукових працях) показує, що вони є тотожними.

Для визначення місця й ролі мобілізаційного планування у сфері національної економіки важливо усвідомити зміст термінів «*планування у сфері національної безпеки*», «*планування у сферах національної безпеки і оборони*». У Законі України «Про національну безпеку України» (стаття 1, пункт 15) зазначено: «...планування у сфері національної безпеки є функцією державного управління з визначення пріоритетів, завдань і заходів із забезпечення національної безпеки України, збалансованого розвитку *складових сектору безпеки і оборони* на основі безпекової обстановки та з урахуванням фінансово-економічних можливостей держави». У статті 25, пункті 1 Закону вказано, що «метою планування у сферах національної безпеки і оборони є забезпечення реалізації державної політики в цих сферах шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки і оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу» [10].

Стаття 12 пункт 1 цього Закону визначає оборонно-промисловий комплекс України як складову сектору безпеки і оборони. Згідно з пунктом 13 статті 1, на нього покладаються функції з розробки, виробництва, модернізації

й утилізації продукції військового призначення, надання послуг в інтересах оборони для оснащення та матеріального забезпечення сил безпеки і сил оборони, а також здійснення постачання товарів військового призначення та подвійного використання, надання послуг військового призначення під час виконання заходів військово-технічного співробітництва України з іншими державами.

Із зазначеного можна зробити висновок, що входження ОПК як складової в сектор безпеки та оборони і його функції визначають місце й роль ОПК у системі національної безпеки та оборони. Водночас надійне функціонування мобілізаційної системи національної економіки, зокрема ОПК, можливе в разі створення дієвої системи мобілізаційного планування. Тобто *місце та роль мобілізаційного планування визначається його присутністю в системі планування у сферах національної безпеки та оборони (складової державного стратегічного планування)*. Адже мобілізаційні спроможності національної економіки забезпечують підвищення рівня бойового потенціалу сил безпеки та оборони й забезпеченості життєдіяльності населення в особливий період.

У Законі України «Про національну безпеку України» визначено, що основним документом довгострокового планування у сферах національної безпеки і оборони є *Стратегія національної безпеки України*, яка є основою для підготовки всіх інших документів щодо планування у сферах національної безпеки та оборони [10].

Вважаємо, що в зазначеній Стратегії мають визначитися основні цілі й завдання розвитку системи мобілізації в державі, масштаби та цілі мобілізаційної підготовки національної економіки, сил безпеки та оборони, населення на підставі результатів оцінювання рівня воєнної небезпеки, що прогнозується. Зрозуміло, що *ці завдання в подальшому реалізуються в стратегічних документах*: Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегії кібербезпеки України, Мобілізаційному плані України, мобілізаційному плані національної економіки (плані мобілізації національної економіки), в документах оборонного планування, планах (програмах) мобілізаційної підготовки на всіх рівнях мобілізаційного планування.

Як бачимо, сектор безпеки та оборони без такої важливої складової, як **оборонно-промисловий комплекс України**, не може бути повноцінною та збалансованою системою, цілісним функціональним об'єднанням, яке має розглядатися як єдиний об'єкт прогнозування і планування. Звичайно, сектор безпеки та оборони як функціональне об'єднання функціонує як у мирний час, так і в особливий період.

Із зазначеного вище можемо дійти висновку, що сектор безпеки і оборони, у тому числі його складова оборонно-промисловий комплекс, уже в мирний час має підтримуватись у визначеному ступені готовності до переведення на функціонування в умовах особливого

періоду. А для цього необхідно здійснювати його *мобілізаційну підготовку*.

Переведення економіки на функціонування в умовах особливого періоду (від виробництва озброєння та військової техніки, товарів військового призначення, надання послуг військового призначення мирного часу на воєнний час) є одним з найважливіших елементів мобілізації в державі та вимагає виконання певного комплексу таких основних завдань (заходів):

- відмобілізування галузей економіки (промисловості, сільського господарства, транспорту, зв'язку, охорони здоров'я, комунального господарства), розгортання мобілізаційного виробництва;
- реалізації особистих та майнових повинностей, пов'язаних з мобілізаційним розгортанням сил оборони та економіки;
- зміни економічних пропорцій в інтересах усебічного збільшення виробництва військової продукції, зміни напрямів інвестування;
- перерозподілу трудових ресурсів між галузями національної економіки;
- евакуації населення, об'єктів та обладнання з територій, яким загрожує захоплення, а також забезпечення умов їх функціонування;
- утілення пріоритетів для виробництва й ремонту озброєння та військової техніки для потреб сил оборони;
- упровадження обмежень, пов'язаних з потребами оборони, в комунікаціях, системі зв'язку, фармацевтичних засобах та медичному обладнанні, а також харчових продуктах;
- упровадження регламентації використання запасів та нових засад їх розподілу;
- виділення для потреб сил оборони цивільних медичних закладів, а також місць загального харчування та АЗС;
- посилення охорони об'єктів на території держави, особливо з переліку об'єктів критичної інфраструктури;
- укладення торговельних контрактів з новими закордонними партнерами;
- реорганізації процесу управління національною економікою (в разі необхідності);
- інших завдань і заходів.

Виконання цих заходів у процесі мобілізації економіки не є самоціллю, а має на меті забезпечення виконання економікою завдань із задоволення зростаючих оборонних потреб країни, у тому числі потреб сил оборони в озброєнні та військовій техніці, ремонті бойової техніки, пов'язаних з їх розгортанням до штатів воєнного часу та наявності воєнних втрат.

Звичайно, зазначені вище заходи мають бути завчасно *сплановані* ще в мирний час. При цьому заходи мобілізаційних планів і нормативи мобілізації мають бути узгоджені з оперативними потребами сил оборони та оперативними нормативами розгортання та застосування військ (сил).

Опрацювання нормативних документів системи прогнозування та планування у сфері забезпечення національної безпеки та оборони показало, що питання мобілізаційного планування в них *не враховані* [11, 12].

Мобілізаційне планування також має поділятися на довгострокове (стратегічне, понад п'ять років), середньострокове (до п'яти років) та короткострокове (до трьох років).

Вихідними даними для здійснення мобілізаційного планування національної економіки є *розрахункові потреби держави (сил безпеки та оборони, національної економіки й системи забезпечення життєдіяльності населення) на особливий період* і, звичайно, можливості національної економіки щодо задоволення цих потреб, сформовані в натуральному й вартісному обчисленні. Їх чисельні значення мають визначатися *в процесі державного стратегічного планування* та вноситися в Мобілізаційний план національної економіки, тобто вони мають бути **основними показниками** мобілізаційного плану національної економіки.

3. Пропозиції щодо запровадження програмно-цільового методу планування в системі мобілізаційної підготовки національної економіки

Сьогодні в Україні для досягнення позитивних результатів управління розвитком Збройних Сил запроваджені *програмно-цільові механізми (методи) планування*. Механізми програмно-цільового планування використовуються в практиці оборонного планування при розробці та формуванні Державної програми розвитку Збройних Сил України, державних цільових оборонних програм, спрямованих на створення нових та модернізацію існуючих систем, комплексів і зразків озброєння та військової техніки, розв'язання інших проблем у сфері оборони. Застосування програмно-цільового методу в оборонному плануванні забезпечує використання різних методів і форм теорії прогнозування та індикативного планування, а також урахування реальних спроможностей фінансового забезпечення цих програм.

Програмно-цільовий метод у плануванні вже давно застосовується в інших країнах також під час розробки перспективних планів соціально-економічного розвитку, планів розвитку ОПК, програм планування промислової готовності, програм мобілізаційної підготовки, програм (планів) мобілізації економік та інших планів, коли потрібно ув'язувати цілі плану з ресурсами за допомогою програм. При цьому кожна програма являє собою комплекс заходів з реалізації однієї або кількох цілей та підцілей розвитку, наприклад промисловості, складових сектору безпеки та оборони тощо.

Важливо відмітити, що цей метод базується на двох фундаментальних положеннях: системному та економічному підходах.

Сутність системного підходу полягає в забезпеченні функціонування об'єкта управління (у нашому випадку – національної економіки України) як системи, всі

елементи якої функціонують і розвиваються для забезпечення максимальної ефективності системи загалом як у мирний час, так і в особливий період. Основна проблема при цьому – узгодження цілей елементів із цілями системи в інтересах досягнення максимальної ефективності системи загалом, насамперед задоволення потреб сил оборони.

Сутність економічного підходу полягає в тому, що розвиток мобілізаційних спроможностей економіки розглядається як процес матеріального оснащення підприємств, виконавців мобілізаційних завдань, що оптимізується за критерієм «ефективність – вартість», і являє собою співвідношення отриманих результатів і витрачених ресурсів. Економічний підхід дає змогу виразити якісно різні види діяльності економіки в особливий період щодо забезпечення сектору безпеки і оборони в умовах мобілізації та воєнного стану в однакових кількісних показниках і тим самим забезпечує основу для вибору оптимальних варіантів дій щодо розвитку мобілізаційних спроможностей економіки.

Використання в системі мобілізаційної підготовки національної економіки України програмно-цільового методу планування, що має назву «*планування – програмування – розробка бюджету*» (ППБ), давно назріло.

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

Довгострокове мобілізаційне планування як вихідний етап процесу створення перспективних програмних документів розвитку мобілізаційних спроможностей економіки в загальному вигляді має відповісти на такі запитання:

1) якими є загальні завдання національної економіки щодо задоволення потреб сил безпеки і оборони в мирний час та в особливий період?

2) які напрями, шляхи, способи дій необхідно обрати для забезпечення розвитку національної економіки та її мобілізаційних спроможностей від існуючого стану до бажаного в майбутньому?

3) наскільки реальна прийнята стратегія порівняно з іншими?

4) яку роль мають відігравати ті чи інші корпорації, підприємства та їх мобілізаційні спроможності в системі забезпечення потреб сил безпеки і оборони?

Тому довгострокове мобілізаційне планування національної економіки має стати важливою складовою системи планування у сферах національної безпеки та оборони і включати формування головних цілей і завдань розвитку економіки та її мобілізаційних спроможностей щодо забезпечення сил безпеки та оборони озброєнням, військовою технікою, іншими матеріально-технічними засобами, надання послуг з ремонту в мирний час та особливий період, забезпечення життєдіяльності населення в особливий період.

Програмування по своїй суті – це процес визначення раціональних шляхів виконання намічених на етапі довгострокового планування цілей та завдань мобілізації економіки і є найважливішою ланкою процесу мобілізаційного планування. На цьому етапі встановлюється зв'язок між довгостроковими цілями і планами та наявними для їх реалізації фінансовими ресурсами. Завдання програмування полягає в тому, щоб конкретизувати різні види діяльності й заходи, які необхідно здійснити в національній економіці для розвитку її мобілізаційних спроможностей та підвищення рівня мобілізаційної готовності. Види діяльності та заходи групуються за цільовою ознакою в програмні елементи певного призначення п'ятирічної програми мобілізаційної підготовки національної економіки.

Результатом фази програмування звичайно має бути п'ятирічна програма мобілізаційної підготовки національної економіки. Це документ, у якому зазначаються цілі мобілізаційної підготовки, перелік основних завдань і заходів щодо розвитку системи мобілізаційної підготовки економіки, визначених за змістом і строками. Цей документ може складатися з *головної програми* (розробляється Мінекономрозвитку) та *окремих програм* (розробляються окремими міністерствами та відомствами), які охоплюють весь обсяг діяльності центральних органів виконавчої влади щодо виконання визначених у процесі довгострокового планування цілей та завдань мобілізаційної підготовки всіх галузей національної економіки. Документально програми оформлюються у вигляді стандартних таблиць, які містять дані про завдання, заходи, кількісні показники, строки та вартість їх виконання.

У свою чергу, програми можуть складатися з окремих програмних елементів (підпрограм). Кожний програмний елемент має, як правило, об'єднувати в собі однорідні види діяльності. Цими програмними елементами можуть бути, наприклад, такі: створення та розвиток мобілізаційних потужностей; розвиток системи управління; створення страхового фонду документації; створення спеціальних формувань; розвиток системи прикриття об'єктів, споруд і транспортних магістралей оборонного та важливого загальнодержавного значення; освіження матеріальних цінностей мобілізаційного резерву; проведення наукових досліджень та інші види діяльності.

Кількісно програмні документи в п'ятирічній програмі міністерства (відомства) характеризуються двома групами показників: матеріальними й фінансовими. Матеріальними показниками можуть слугувати такі кількісні величини: число збудованих об'єктів, закуплених зразків обладнання, створених спеціальних формувань тощо. Ті програмні документи, які відображають певні види діяльності або проекти наукових досліджень, кількісно виражаються лише в категоріях фінансових витрат. Витрати за програмами та програмними елементами оцінюються у вигляді загальної вартості програми, розподіленої по роках на весь програмний період.

Таким чином, п'ятирічні програми мобілізаційної підготовки міністерств і відомств слугують цілям збалансованого розподілу між виконавцями ресурсів, призначених для вирішення різних завдань та заходів. П'ятирічна програма розробляється (уточнюється) щорічно і після її затвердження міністром (керівником) стає директивним документом для визначених виконавців та плануючих органів.

Розробка бюджету – завершальний етап загального процесу планування та програмування підготовки (розвитку) системи мобілізації економіки, під час якого остаточно визначаються розміри і структура ресурсів, що виділяються на мобілізаційну підготовку національної економіки, її галузей, і здійснюється їх збалансований розподіл за програмами і цільовим призначенням. Бюджет розробляється на один рік. Його розробка розпочинається приблизно за рік до початку нового фінансового року і за чотири-п'ять місяців до передачі проекту бюджету на обговорення до парламенту держави.

Процес формування проекту бюджету має низку характерних рис.

По-перше, в його основі лежать запити на фінансування конкретних програм (програмних елементів), а не фінансові кошториси підприємств, які взаємодіють з міністерством (відомством) у питанні виконання мобілізаційних завдань (замовлень).

По-друге, до останнього часу запити на фінансування програм переглядалися щорічно, попри те, що кошти на ці цілі належать до розряду багаторічних асигнувань.

По-третє, в бюджетних запитах передбачається поетапне фінансування робіт за програмами, яке здійснюється з урахуванням досягнутих результатів та вже отриманих ресурсів.

По-четверте, у практиці складання бюджетних запитів мають використовуватися показники як у поточних, так і в постійних цінах. Оцінювання вартості різних програм та проектів виконується в поточних цінах, але періодично оцінки переглядаються з урахуванням впливу інфляції в найближчій перспективі.

Розпочинається розробка бюджету у відповідних підрозділах міністерств і відомств за напрямками їхньої діяльності. Вони готують детальні розрахунки потреби в коштах для фінансування обраних програмних елементів, проектів або програм. Попередня калькуляція витрат у рамках виконання заходів, робіт кожної програми або проекту здійснюється безпосередньо виконавцями цих заходів і робіт під контролем керуючих програмами або проектами, які призначаються вищими керівниками.

На наступному етапі документи за кожним програмним елементом, проектом розглядаються, коригуються і зводяться в єдині бюджетні запити міністерств і відомств. В аналізі проектів бюджетів також беруть участь фінансово-економічні підрозділи відомств, що перебувають в оперативному підпорядкуванні структурних підрозділів міністерств. Здійснюється ув'язка в межах програмно-цільового бюджету відповідного міністерства, відомства,

що планує свою діяльність, тих обсягів коштів (згідно з відповідними директивними вказівками), які потрібні для виконання кожного заходу та проекту програми міністерства.

У процесі подальшого розгляду бюджетних запитів у них вносяться значні зміни, мета яких полягає в тому, щоб відібрати для фінансування найважливіших з воєнно-політичного погляду програмні елементи, проекти, більш раціонально розподілити фінансові ресурси.

Отже, розроблені в третій частині статті пропозиції щодо реформування (удосконалення) системи мобілізаційного планування національної економіки мають рекомендаційний характер і потребують подальших наукових досліджень. Вивчення досвіду інших країн показує, що такий підхід прийнятний для організації мобілізаційного планування національної економіки. Зрозуміло, для втілення такого підходу потрібно створити систему структурних підрозділів у кожному суб'єкті управління, які здійснюватимуть мобілізаційне планування на всіх рівнях вертикалі управління економікою (найвищому державному рівні, рівні центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, корпоративному рівні, рівні підприємств) з її координуючою ланкою на вищому державному рівні. Звичайно, щоб персонал цих організаційних структур зміг успішно виконувати функцію мобілізаційного планування необхідне формування відповідної нормативно-правової бази, запровадження належної підготовки та перепідготовки фахівців у цій галузі діяльності [13, 14].

Крім того, успішне реформування системи мобілізаційного планування недовозначно можливе тільки в рамках реформування системи планування у сферах національної безпеки та оборони.

Таким чином, на даний час, урахувавши недосконалість існуючих засад організації мобілізаційної підготовки в державі вимогам часу, необхідно вже сьогодні приступити до її реформування. Реформування має передбачати передусім запровадження ефективної системи управління мобілізаційною підготовкою [14, 15], нових нормативно-правових відносин держави та суб'єктів національної економіки, нових підходів до планування мобілізаційної підготовки національної економіки, які апробовані та використовуються в практичній діяльності у провідних країнах – членах НАТО та ЄС.

Висновки

1. У державі для організованого проведення мобілізації має бути створена та діяти система мобілізації як організована множина структурних елементів, що взаємозв'язані й виконують певні функції та являють собою цілісне утворення, а також сукупність засад і норм, що регулюють їх функціонування в мирний час та в особливий період.

2. В Україні має бути створений сильний центр управління мобілізаційною підготовкою у сферах національної безпеки і оборони на найвищому державному рівні для

здійснення міжвідомчої координації. Управління мобілізаційною підготовкою підприємств ОПК має здійснюватися в загальній системі управління ОПК.

3. Необхідний перегляд та комплексне оновлення нормативно-правової бази, що має регламентувати:

- мобілізаційну підготовку й мобілізацію в державі загалом і у сферах національної безпеки та оборони;
- повноваження органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування;
- бажану керованість системи мобілізації, досягнення кінцевих цілей управління мобілізаційною підготовкою та мобілізацією.

4. Завданнями мобілізаційної підготовки національної економіки є організація та проведення заходів з її підтримання на належному рівні готовності до реалізації завдань із забезпечення оборонних потреб країни, в тому числі потреб сил безпеки та оборони в умовах загрози для безпеки країни та під час війни, забезпечення функціонування національної економіки, єдиної державної системи цивільного захисту і підтримання життєдіяльності населення.

5. Документи мобілізаційного планування мають бути складовою частиною документів планування у сферах національної безпеки і оборони та оборонного планування.

6. Необхідне запровадження програмно-цільового планування мобілізаційної підготовки в державі, інтегрованого в систему планування у сфері національної безпеки і оборони та оборонного планування.

7. За відсутності спроможностей національної економіки держави задовольняти потреби сил оборони мирного часу не варто очікувати, що вона буде спроможна стрімко наростити спроможності для задоволення цих потреб, що значно зростають з переведенням на функціонування в умовах особливого періоду.

Перелік літератури

1. Павловський І. В. Проблемні питання забезпечення Збройних Сил України озброєнням та військовою технікою в особливий період / І. В. Павловський // Матеріали науково-практичного семінару «Проблеми своєчасного забезпечення Збройних Сил України озброєнням, військовою технікою, іншими матеріально-технічними засобами в особливий період. Можливі шляхи їх вирішення». – К. : МО України, 2015. – С. 6–13.
2. Шамрай І. І. Пропозиції щодо удосконалення мобілізаційної підготовки національної економіки / І. І. Шамрай // Матеріали міжвідомчої науково-практичної конференції «Актуальні питання модернізації системи мобілізаційної підготовки держави». – К. : МО України, 2014. – С. 27–30.
3. Шелест В. О. Проблеми реформування системи мобілізаційного резерву в сучасних умовах / В. О. Шелест // Матеріали міжвідомчої науково-практичної конференції «Актуальні питання модернізації системи мобілізаційної підготовки держави». – К. : МО України, 2014. – С. 43–56.
4. Ширалієв Р. Ш. Проблемні питання законодавчого, нормативно-правового та організаційного характеру, що впливають на функціонування національної економіки України

в особливий період та забезпечення потреб оборони / Р. Ш. Ширалієв // Матеріали науково-практичного семінару «Проблеми своєчасного забезпечення Збройних Сил України озброєнням, військовою технікою, іншими матеріально-технічними засобами в особливий період. Можливі шляхи їх вирішення». – К. : МО України, 2015. – С. 19–26.

5. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : проект Закону України № 6564 від 8 червня 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61986.

6. *Конпанцев В. П.* Проблемні питання виконання мобілізаційних завдань в галузях агропромислового виробництва та можливі шляхи їх вирішення / В. П. Конпанцев // Матеріали міжвідомчої науково-практичної конференції «Довготермінові програми мобілізаційної підготовки. Їх роль у забезпеченні готовності держави до функціонування в умовах особливого періоду». – К. : МО України, 2015. – С. 59–63.

7. Новий тлумачний словник української мови : у 3-х т. : 200000 сл. – Т. 2 : К–П / уклад. : В. В. Яременко, О. М. Сліпущко. – 2-е вид., виправл. – К. : Аконіт, 2006. – 926 с.

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

9. *Денєжкін М. М.* Про співвідношення обороноздатності держави та умов проведення мобілізаційного розгортання Збройних Сил України / М. М. Денєжкін // Матеріали міжвідомчої науково-практичної конференції «Довготермінові програми мобілізаційної підготовки. Їх роль у забезпеченні готовності держави до функціонування в умовах особливого періоду». – К. : МО України, 2015. – С. 26–34.

10. Про національну безпеку України : Закон України № 2469-VIII від 21 червня 2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

11. Формування системи стратегічного планування і прогнозування у сфері національної безпеки України : аналітична записка / О. О. Резнікова, В. Ю. Цюкало. – К. : НІСД. – (Національна безпека, № 20) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old2.niss.gov.ua/artiles/1847>.

12. *Хома В. В., Омельчук В. П.* Вдосконалення оборонного планування в Збройних Силах України та Міністерства оборони України як запорука упорядкування планування мобілізаційної підготовки в державі / В. В. Хома, В. П. Омельчук // Матеріали міжвідомчої науково-практичної конференції «Довготермінові програми мобілізаційної підготовки. Їх роль у забезпеченні готовності держави до функціонування в умовах особливого періоду». – К. : МО України, 2015. – С. 37–45.

13. *Горовенко В. К., Щипанський П. В.* Деякі проблеми організації мобілізаційної підготовки України / В. К. Горовенко, П. В. Щипанський // Матеріали міжвідомчої науково-практичної конференції «Довготермінові програми мобілізаційної підготовки. Їх роль у забезпеченні готовності держави до функціонування в умовах особливого періоду». – К. : МО України, 2015. – С. 23–26.

14. 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.

15. *Волотівський П. Б., Молчанов С. В., Дупляк П. П.* Щодо причин низької якості управління мобілізаційною підготовкою та мобілізацією в державі / П. Б. Волотівський, С. В. Молчанов, П. П. Дупляк // Матеріали міжвідомчої науково-практичної конференції «Довготермінові програми мобілізаційної підготовки. Їх роль у забезпеченні готовності держави до функціонування в умовах особливого періоду». – К. : МО України, 2015. – С. 77–83.