

DOI 10.33099/2618-1614-2019-8-3-10-17
УДК 355.45.02

Р. Ш. Ширалієв,

*начальник Мобілізаційного відділу
Міністерства оборони України,*

П. Б. Волотівський,

*кандидат військових наук, старший науковий співробітник,
старший науковий співробітник центру
воєнно-стратегічних досліджень Національного
університету оборони України імені Івана Черняховського,*

С. П. Леонтович,

*кандидат економічних наук, начальник науково-дослідного
відділу центру воєнно-стратегічних досліджень
Національного університету оборони України
імені Івана Черняховського, полковник*

Чинники, що впливають на процес мобілізаційного планування національної економіки України

Мобілізація економіки є важливим завданням органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки та оборони, і проводиться з метою забезпечення готовності економіки до повного задоволення потреб сил безпеки і сил оборони, промисловості й життєдіяльності населення в умовах війни. Вона є складовою мобілізації держави та супроводжується різкою зміною розподілу ресурсів у бік нарощування виробництва продукції військового призначення. Мобілізаційне планування національної економіки, будучи складовою державного стратегічного планування, має здійснюватися в єдиній системі планування у сферах національної безпеки та оборони й керуватися з одного центру. Метою статті є розгляд основних чинників, що впливають на стан і розвиток системи мобілізаційного планування у сфері національної економіки України.

Ключові слова: мобілізація національної економіки, мобілізаційна підготовка національної економіки, мобілізаційне планування національної економіки.

© Р. Ш. Ширалієв, П. Б. Волотівський, С. П. Леонтович, 2019

Після здобуття незалежності Україна успадкувала від колишнього СРСР систему мобілізаційного планування, сформовану на засадах планової економіки. Відтоді ж її економіка розпочала перехід від системи адміністративно-примусового, функціонально-орієнтованого управління до ринкових методів керівництва. Уже на сьогодні відносини між замовниками продукції, робіт і послуг та підприємствами національної економіки зазнали кардинальних змін і побудовані на договірних зобов'язаннях сторін, кожна з яких має свої цілі: перша – отримання в найкоротші строки замовлення за найнижчою ціною, яка є на ринку, друга – на отриманні максимального прибутку від своєї діяльності. Відтак стара система мобілізаційного планування виявилася несумісною із сучасними взаємовідносинами у сфері закупівель. У результаті загострилися глибинні протиріччя, які самою системою не можуть бути розв'язані. Тенденція зниження мобілізаційної готовності національної економіки щодо задоволення потреб держави, насамперед оборони, набула загрозливого характеру. Тому сьогодні одним з пріоритетних напрямів підвищення обороноздатності держави, забезпечення захисту території від можливої агресії та життєдіяльності населення в особливий період є реформування системи мобілізаційного планування національної економіки відповідно до нових воєнно-політичних реалій та умов ринку.

Наслідком запровадження змін мають бути створені ефективні механізми мобілізаційного планування як у частині, що стосується розробки мобілізаційного плану національної економіки та її мобілізаційної підготовки до переведення на функціонування в умовах особливого періоду, так і стосовно безпосереднього практичного проведення мобілізації, стрімкого нарощування обсягів виробництва продукції, забезпечення стабільного постачання сировини, комплектуючих, енергоресурсів тощо підприємствам оборонно-промислового комплексу (ОПК), а також забезпечення стійкості управління в умовах війни.

Метою статті є розгляд основних чинників, що впливають на стан та особливості мобілізаційного планування в галузях національної економіки України.

1. Політичний курс України з орієнтацією на вступ до НАТО та Європейського Союзу

Конституція України визначає політичний курс держави з орієнтацією на вступ до НАТО та Європейського Союзу. Це потребує поетапного впровадження європейських оборонних стандартів і стандартів НАТО в усіх сферах суспільного життя, зокрема у сфері національної безпеки, оборони, військового будівництва, а також у сфері економічного розвитку країни [1]. Цьому сприяє активна співпраця з НАТО в рамках річних національних програм співробітництва Україна – НАТО, програми «Партнерство заради миру» та в інших програмах.

Водночас Україна, впроваджуючи європейські оборонні стандарти і стандарти НАТО, наразі залишається

позаблоковою державою. Це потребує проведення самостійної оборонної політики та підготовки до протидії зовнішнім загрозам, а в умовах зовнішньої агресії, окупації частини території – забезпечення оборони держави, недопущення розширення зони бойових дій.

Як і в усіх державах НАТО, в Україні має діяти власна система мобілізації. *Природно, що система мобілізації має бути пристосована насамперед до оборонних потреб держави та враховувати фінансово-економічні, демографічні й виробничі можливості, змінюватися залежно від воєнно-політичних загроз і викликів.*

Для цього необхідно *адаптувати мобілізаційне планування до загальної системи планування у сферах національної безпеки і оборони та оборонного планування на основі спроможностей з використанням програмно-цільового методу.*

2. Незавершеність загальноекономічних ринкових перетворень в економіці та особливо в оборонно-промисловому комплексі держави

За роки незалежності економіка України в основному перейшла до ринкових відносин. Однак багато негативних наслідків її виокремлення із системи економіки колишнього СРСР не подолані й досі. В особливо складному становищі опинився оборонно-промисловий комплекс України.

До основних проблем ОПК, який є основою забезпечення потреб сил оборони, на даний час можна віднести:

- незавершеність ринкових перетворень (оборонні підприємства продовжують здійснювати свою господарську діяльність на основі системи управління, притаманної плановій, адміністративно-командній, а не ринковій економіці);
- залишається дискусійним питання про оптимальну організаційну структуру вітчизняного ОПК, систему державного управління ним, у якій переважають адміністративно-примусові, а не ринкові методи керівництва;
- залишається актуальним розв'язання проблеми створення технологічно замкнених циклів виробництва основних зразків озброєння і військової техніки та формування нової системи науково-технічної й виробничої кооперації;
- структура основних виробничих фондів далека від оптимальної через відсутність дієвих заходів щодо реструктуризації оборонної промисловості;
- брак фінансування розвитку ОПК не додає оптимізму щодо подальших перспектив його ефективного функціонування;
- досі не завершено створення нормативно-правового поля життєдіяльності ОПК;
- має місце істотний надлишок виробничих потужностей, котрі свого часу розраховувалися на задоволення потреб колишнього СРСР;
- виникла відносна технологічна розбалансованість оборонної промисловості України через розрив стійких господарських зв'язків у системі науково-технічної та

виробничої кооперації військово-промислового комплексу колишнього СРСР та нові політичні реалії.

Зазначені вище проблеми ОПК указують, що в системі мобілізації економіки досі ще діє пострадянський адміністративно-розпорядчий механізм планування та виконання мобілізаційних завдань (замовлень), який за сучасних ринкових умов не може бути реалізований. Підтримка державою мобілізаційних потужностей підприємств (ремонт, оновлення, підготовка кадрів тощо) з різних причин фактично припинилася. Утворилася значна невідповідність між потребами сил оборони щодо виробництва озброєння та військової техніки, надання послуг в особливий період і можливостями підприємств. За умов відсутності фінансування заходів з утримання та розвитку (оновлення) мобілізаційних та виробничих потужностей з боку держави підприємства змушені покривати ці витрати шляхом включення вартості мобілізаційних заходів у ціну продукції, що виробляється. Це призводить до нерентабельності виробництва внаслідок низької енергоефективності устаткування та виробничих процесів і зниження конкурентоспроможності.

Нині виробничі потужності вітчизняних підприємств не здатні забезпечити потребу Збройних Сил України, інших військових формувань у готових зразках озброєння та військової техніки, інших матеріально-технічних засобах на особливий період у повному обсязі.

За таких умов Міністерство оборони стикається з великими труднощами щодо забезпечення Збройних Сил, інших військових формувань озброєнням, військовою технікою, іншими матеріально-технічними засобами. Звичайно, в цих умовах також нелегко здійснювати мобілізаційне планування в частині, що стосується виробництва в особливий період зразків зброї та військової техніки.

Найбільш проблемними під час мобілізаційного планування залишаються питання розміщення мобілізаційних завдань на підприємствах національної економіки внаслідок:

- визначення державними замовниками потреб сил оборони як мобілізаційних за всім переліком номенклатури товарів, робіт і послуг *через практичну відсутність непорушних запасів*;
- наявності значної кількості застарілих зразків озброєння, неврахування строків їх життєвого циклу, реальних та можливих темпів їх оновлення;
- неврахування реальних виробничих, технологічних, кадрових, а також організаційних можливостей підприємств національної економіки щодо виробництва продукції, виконання робіт і надання послуг під час формування мобілізаційних завдань (замовлень);
- швидкоплинності зміни номенклатури ринку товарів, робіт і послуг, що спонукає підприємства до виробництва продукції, яка користується попитом на ринку;
- неналежним станом розвитку внутрішнього ринку товарів, робіт і послуг оборонного та подвійного призначення через украй незначні замовлення з боку сил оборони в попередні роки за умов мирного часу;

- незацікавленості бізнесу в укладенні мобілізаційних договорів через невизначеність часу їх виконання та отримання прибутку;

- обмежених можливостей щодо одержання міністерствами та іншими органами виконавчої влади інформації від підприємств, особливо недержавної форми власності, щодо їхньої спроможності виробляти продукцію певної номенклатури для сил оборони.

Тому сьогодні гостро постає питання про зміну саме підходів до мобілізаційного планування у сфері національної економіки, розробки програм (планів) нарощування виробничих потужностей і ремонтних можливостей, необхідних для реалізації завдань відповідно до визначених державними органами потреб.

Досвід мобілізаційної підготовки промисловості США та більшості держав – членів НАТО показує, що основною її особливістю є *добровільний характер підтримання мобілізаційних потужностей з боку приватного сектору* [2].

Вважаємо, що запровадження такого підходу до мобілізаційної підготовки економіки в Україні цілком можливе.

Авторитетні американські спеціалісти в галузі економічної мобілізації Р. Воутер та Л. Карадбіль (колишній директор Управління промислових ресурсів у Міністерстві торгівлі) ще в 1985 р., на піку гонки озброєнь, констатували: «Усі існуючі рідкісні приклади наявності резервних потужностей, що підтримуються в суто мобілізаційних цілях, як, наприклад, боеприпасній промисловості, в усіх без винятку випадках є наслідком прямого державного фінансування» [2].

3. Система мобілізації в державі, її структура та організація

Особливістю системи мобілізації України є те, що вона управляється з двох центрів управління – Президентом України і, відповідно, Кабінетом Міністрів України.

У процесі управління найвищі державні органи має цікавити результат функціонування системи мобілізації – її готовність до переведення на функціонування в умовах особливого періоду, готовність і здатність забезпечити потреби сил оборони озброєнням та військовою технікою, іншими матеріально-технічними засобами, потреби національної економіки й життєдіяльність населення. Для цього система мобілізації повинна мати відповідні *структуру та організацію*, що забезпечать досягнення поставлених цілей мобілізаційної підготовки та мобілізації. Адже внутрішньою основою системи мобілізації економіки, на якій будується все функціонування системи, є її *структура*, що відображає склад, співвідношення, взаємне розміщення й форми взаємозв'язку окремих елементів і підсистем даної системи. *Організація*, у свою чергу, виражає також взаємодію елементів, забезпечую-

чи функціонування і розвиток системи, підтримання власне її існування.

Слід зауважити, організаційна структура будується або перебудовується відповідно до поставлених цілей (завдань) і методів їх вирішення, а не навпаки, коли завдання пристосовуються до організації. Формування елементів (учасників) структури системи мобілізації національної економіки України та їхніх функцій є одним з найважливіших аспектів управління в цій сфері. *Важливо те, що характер зв'язків між елементами та підсистемами системи мобілізації економіки має визначатися відповідними нормативними актами, інструкціями, іншими організаційними документами.*

Отже, в Україні давно назріла необхідність подальшого розвитку системи мобілізації взагалі й системи мобілізації національної економіки зокрема. Адже мобілізація національної економіки є важливою складовою в системі обороноздатності держави.

Система мобілізації, як і будь-яка інша система, має задовольняти низку вимог (умов):

- мати причинно-наслідкові зв'язки між елементами системи, передусім між керуючою підсистемою та керуваними об'єктами;
- бути динамічною, тобто здатною до змін, переходити з одного якісного стану в інший, залишаючись системою;
- мати в системі параметр, впливаючи на який можна змінювати перебіг процесу;
- бути здатною не лише реагувати на управлінські впливи, а й посилювати їх;
- мати можливість забезпечувати передачу в системі мобілізації керівної інформації, а також накопичувати і перетворювати інформацію як засіб управління системою;
- бути цілісною, без чого неможливі контроль та управління.

Аналіз виступів учасників міжвідомчих науково-практичних конференцій, проведених у Міністерстві оборони України у 2014–2017 рр. [3–5], показує, що система мобілізації національної економіки не перебуває в стані оптимального функціонування. Питання підтримання системи мобілізації держави, зокрема системи мобілізації економіки, на визначеному рівні готовності необхідно розглядати як один з важливих аспектів діяльності керівництва держави.

На даний час в Україні проводиться комплексний огляд сектору безпеки та оборони. Можна передбачити, що його об'єктивні результати матимуть значний вплив на прийняття рішень щодо розвитку системи мобілізації та на визначення ефективних шляхів підготовки її елементів до переведення на функціонування в умовах особливого періоду.

4. Стан нормативно-правової бази, що регламентує підготовку національної економіки до функціонування в умовах особливого періоду

Нині правове регулювання у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації національної економіки здійснюється відповідно до Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», актів Президента України, Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.

Аналіз зазначених нормативних документів свідчить, що вони розроблені з урахуванням підходів, притаманних системі мобілізаційної підготовки економіки колишнього СРСР, які в сучасних ринкових умовах не працюють.

На даний час нормативні документи, що регулюють питання мобілізаційної підготовки та мобілізації, не взаємоузгоджені з документами, котрі діють у системі забезпечення національної безпеки України, зокрема у сфері бюджетного планування та публічних закупівель. Взаємозв'язок між документами довгострокового, середньострокового та короткострокового планування у сфері державного стратегічного планування та їхньою важливою складовою – документами мобілізаційного планування – фактично на даний час відсутній.

У законодавстві та у відповідних нормативно-правових документах Президента України, Кабінету Міністрів України в прямій постановці порядок планування і прогнозування у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації не визначений.

Таким чином, на даний час процеси мобілізаційного планування в державі регулюються низкою нормативних документів, які не формують цілісної системи планування у сфері мобілізаційної підготовки й мобілізації та недостатньо пов'язані з бюджетним процесом.

Вважаємо, що з прийняттям Закону України «Про національну безпеку України» розвиток системи мобілізаційного планування в Україні має здійснюватися в рамках системи планування у сферах національної безпеки і оборони та оборонного планування.

У державі має бути створена й діяти система нормативно-правових актів, які регулюють питання мобілізаційної підготовки та мобілізації національної економіки на всіх рівнях управління в цій сфері. Для цього потрібно законодавчо визначити (переглянути, уточнити) розподіл повноважень і відповідальності за розробку концептуальних та плануючих мобілізаційних документів на всіх рівнях управління (загальнодержавного, центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, підприємств та організацій).

5. Стан системи управління національною економікою та її мобілізаційною підготовкою

Аналіз існуючої системи управління мобілізаційною підготовкою та мобілізацією в Україні свідчить, що в державі відсутній єдиний центр керівництва цією сферою на найвищому державному рівні. В Офісі Президента України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України відсутні окремі структурні підрозділи з мобілізаційної роботи.

Сьогодні є проблема в розподілі повноважень щодо розроблення проекту мобілізаційного плану держави на особливий період. За розроблення своїх розділів у цьому плані відповідають Міністерство оборони через Генеральний штаб, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, Державна служба з надзвичайних ситуацій. Відповідними положеннями визначений порядок розроблення складових цього плану. Однак не визначено, хто узгоджує між собою його складові та зводить їх у єдиний документ [6]. Крім того, мають місце не вирішені на даний час питання щодо організації управління державою та забезпечення її функціонування в особливий період.

Звичайно, *за недосконалої системи управління мобілізаційною підготовкою та мобілізацією в державі мобілізаційне планування також не може бути якісним, адже планування є функцією управління.* Для усунення цієї вади має бути створений повноцінний орган управління мобілізаційною підготовкою та мобілізацією, зокрема національної економіки, в системі управління сферою національної безпеки та оборони. Тобто мають бути уточнені повноваження і відповідальність державних органів щодо здійснення управління цим компонентом обороноздатності держави, а також з питань розробки концептуальних і плануючих мобілізаційних документів.

6. Організація та стан державного стратегічного планування, його складової мобілізаційного планування

Опрацювання нормативних документів системи планування у сферах національної безпеки та оборони показує, що питання довгострокового мобілізаційного планування в них не врегульоване. Чинний нині порядок мобілізаційного планування в Україні не дає змоги повною мірою забезпечити досягнення цілей і завдань підготовки до мобілізаційного розгортання національної економіки. Адже без визначення на стратегічному рівні цілей і пріоритетів розвитку й функціонування системи мобілізаційної підготовки та мобілізації, унормування порядку *визначення розрахункових потреб держави для поточних та прогнозованих умов безпекового середовища на особливий період*, розроблення та введення в дію норм і нормативів переведення промисловості на функціонування в умовах воєнного стану, а також без достатнього ресурсного забезпечення, необхідного для досягнення цих пріоритетів і цілей розвитку, мобілізаційне планування матиме лише декларативний характер.

Прикладом цього є те, що починаючи з 2006 р. і донині жодне міністерство чи відомство не розробляло довгострокові програми мобілізаційної підготовки, передбачені Законом України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [7], а відтак і річні програми розроблялися без урахування питань, вирішення яких потребує тривалого часу й відповідних ресурсів.

Виходячи з положень Закону України «Про національну безпеку України», цілі розвитку та функціонування системи мобілізації держави мають визначатися Стратегією національної безпеки. Такі цілі в подальшому реалізуються в інших плануючих документах (документах середньострокового планування), у тому числі в програмах розвитку складових сектору безпеки і оборони (оборонне планування), в програмах створення необхідних запасів державного матеріального резерву, в програмі мобілізаційної підготовки національної економіки, що розробляється в рамках оборонного планування та програмування на п'ятирічний термін зі щорічним уточненням та охоплює завдання окремих галузей економіки для забезпечення оборонних потреб держави в умовах зовнішньої загрози для безпеки країни та в період відбиття агресії. Програма мобілізаційної підготовки національної економіки є підставою для розробки річної програми мобілізаційної підготовки економіки (короткострокове планування) та охоплює заходи, які необхідно здійснити у відповідному календарному році.

На сьогодні в Україні мобілізаційне планування в галузях національної економіки здійснюється без урахування довгострокових прогнозів змін у мобілізаційній потребі сил безпеки та оборони, фінансово-економічних можливостей держави, прогнозів розвитку економіки, зокрема ОПК, розвитку засобів збройної боротьби.

7. Особливості розробки мобілізаційних планів та програм мобілізаційної підготовки національної економіки

Мобілізаційний план національної економіки являє собою сукупність документів, які визначають зміст, обсяги, виконавців, порядок і строки здійснення заходів з мобілізації національної економіки для задоволення потреб оборони держави, національної економіки та життєдіяльності населення. У мобілізаційному плані національної економіки визначаються основні показники мобілізаційних завдань (замовлень) для задоволення потреб державних замовників в особливий період та основні показники державного матеріального резерву, що визначаються як мобілізаційні резерви, запаси сировинних, матеріально-технічних і продовольчих ресурсів для забезпечення стратегічних потреб держави, запаси матеріально-технічних ресурсів для виконання першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та для виконання інших заходів [8]. Державний резерв створюється з розрахунку забезпечення певного періоду автономного існування держави (наприклад у європейських країнах цей період становить 90–150 діб).

Переведення національної економіки, підприємств, установ та організацій на роботу в умовах особливого періоду здійснюється відповідним актом Президента України. Цим самим актом вводиться в дію повністю або частково мобілізаційний план національної економіки. Кабінет Міністрів України організовує переведення національної економіки на функціонування в умовах особливого періоду згідно з вимогами положення про порядок проведення мобілізації в державі, затвердженого Президентом України [7].

Мобілізаційний план національної економіки *має бути реальним для виконання, своєчасно уточнюватися і перебувати в готовності до введення в дію в разі зовнішньої загрози безпеці держави та в період війни*. Показники плану мають бути всебічно обґрунтовані та узгоджені з реальними економічними й фінансовими можливостями держави. При цьому необхідно брати до уваги, що мобілізаційний план національної економіки, як і інші мобілізаційні плани, є директивним документом, що передбачає його виконання в певний період (з оголошенням мобілізації або введення воєнного стану).

Готовність мобілізаційного плану національної економіки до введення в дію відповідно до умов, що складуться на час оголошення мобілізації або введення воєнного стану, забезпечується виконанням відповідних заходів підготовки, *передбачених програмою мобілізаційної підготовки національної економіки*. Ці заходи, що є змістом мобілізаційної підготовки, наведені в пункті 3 статті 3 Закону України «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію» [7], доповнені в роботі [9]).

Отже, метою програми мобілізаційної підготовки національної економіки є *підготовка елементів системи мобілізації економіки* до реалізації завдань із забезпечення зростаючих оборонних потреб держави в особливий період, у тому числі потреб Збройних Сил України, а саме:

- створення умов для виконання підприємствами завдань, віднесених до переліку стратегічно важливих у галузі поставок і ремонту озброєння та військової техніки у випадку загрози для безпеки держави та під час збройної агресії або збройного конфлікту;
- підготовка підприємств (виробників) до швидкої зміни профілю виробництва з метою реалізації визначених завдань;
- стимулювання розвитку оборонного потенціалу та новітніх технологій у державі.

Із зазначеного вище вбачається, що до мобілізаційної підготовки національної економіки належать процеси й документи щодо підготовки економіки до мобілізації та управління її мобілізаційним розгортанням.

Як бачимо, мобілізаційний план національної економіки є документом, під час виконання якого об'єднуються зусилля всіх елементів (учасників) системи мобілізації економіки в досягненні загальних цілей системи – задоволення в умовах воєнного часу зростаючих потреб сил оборони, промисловості й життєдіяльності населення.

Звернімо увагу, що крім напряму мобілізаційної підготовки національної економіки, пов'язаної з підтриманням мобілізаційного плану національної економіки в готовності до введення в дію з оголошенням мобілізації або введення воєнного стану, *має місце і другий напрям мобілізаційної підготовки*, пов'язаний з розвитком складових сектору безпеки та оборони (сил безпеки, сил оборони, оборонно-промислового комплексу), з визначенням та виконанням заходів, спрямованих на досягнення ними необхідних спроможностей до виконання завдань за призначенням у віддаленій (довгостроковій) перспективі вже для прогнозованих умов безпекового середовища. Тому разом з перспективним плануванням розвитку складових сектору безпеки та оборони має плануватися й розвиток систем (елементів систем) їх мобілізації та мобілізаційної підготовки. Для цього мобілізаційне планування має бути присутнім у сферах планування національної безпеки і оборони та оборонного планування.

Таким чином, з викладеного вище можна зробити висновки, що програма мобілізаційної підготовки національної економіки як документ середньострокового планування повинна мати дві основні складові:

- програмні заходи щодо підтримання мобілізаційного плану економіки в готовності до реалізації з оголошенням мобілізації або введення воєнного стану для поточних умов безпекового середовища;
- програмні заходи щодо розвитку елементів системи мобілізації, пов'язані з плануванням розвитку складових сектору безпеки та оборони у віддаленій (довгостроковій) перспективі вже для прогнозованих умов безпекового середовища.

8. Можливості держави щодо ресурсного забезпечення мобілізаційної підготовки національної економіки

Під час визначення розрахункових потреб національної економіки на особливий період (основних показників мобілізаційного плану) в обов'язковому порядку мають ураховуватися ресурсні можливості держави. Адже держава, визначаючи граничні можливості щодо ресурсного забезпечення виконання завдань та заходів мобілізаційного плану економіки, заходів мобілізаційної підготовки, пов'язаних з розвитком складових сектору безпеки та оборони, має врахувати й інші потреби в ресурсах, тобто необхідність забезпечення безумовного вирішення всіх інших завдань, що стоять перед нею (економічних, соціальних, продовольчого, медичного забезпечення населення тощо), навіть в умовах зовнішньої агресії.

На сьогодні до основних причин, що заважають здійсненню сталого ресурсного забезпечення мобілізаційної підготовки національної економіки, можна віднести такі:

- неврегульованість питання щодо визначення засад функціонування фінансової системи держави в умовах особливого періоду;

- довгострокове та середньострокове мобілізаційне планування не запроваджене, що не дає змоги програмно-цільовим методом розвивати мобілізаційні спроможності промисловості, накопичувати (освіжати) матеріальні цінності до державного резерву;

- неврегульованість питання порядку формування річних і довготермінових програм мобілізаційної підготовки;

- не розроблені вихідні (індикативні) показники витрат державного бюджету на особливий період для забезпечення внесення змін до основних показників мобілізаційного плану національної економіки та інших мобілізаційних планів;

- не визначено обсяг щорічного фінансового забезпечення мобілізаційної підготовки національної економіки.

Слід також зазначити, що присутній суб'єктивний чинник, коли окремі керівники центральних органів виконавчої влади під час формування бюджетних запитів не визначали обґрунтовану потребу в коштах на фінансування заходів мобілізаційної підготовки. До 2014 р. мали місце хибні погляди, що мобілізаційні плани навряд чи доведеться вводити в дію, адже вважалось, що в Україні ворогів немає, її оточують лише дружні держави. У результаті кошти на мобілізаційну підготовку економіки виділялися за залишковим принципом.

Вирішення зазначених вище проблемних питань дасть змогу в рамках можливостей держави здійснювати стабільне ресурсне забезпечення мобілізаційної підготовки національної економіки.

9. Стан інформаційного та науково-методичного забезпечення мобілізаційного планування національної економіки

Для того, щоб система мобілізаційного планування національної економіки функціонувала, тобто для того, щоб на виході системи створювалася інформація у вигляді мобілізаційних планів, мобілізаційних завдань центральним та місцевим органам виконавчої влади на особливий період, програм мобілізаційної підготовки тощо, інформація найвищої керівної системи (вхідна інформація) має охоплювати:

- командну інформацію найвищих керівних інстанцій, у якій визначаються цілі й завдання мобілізаційної підготовки та мобілізації, повноваження та відповідальність центральних і місцевих органів виконавчої влади з мобілізаційних питань, організаційно-розпорядчі вказівки з питань мобілізації та мобілізаційної підготовки тощо, зокрема:

- a) нормативно-правові акти з мобілізаційних питань (закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, накази центрального органа виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику);

б) стратегії, концепції, програми, плани розвитку органів сектору безпеки та оборони;

- інформацію про стан керованих елементів (учасників) системи мобілізаційного планування національної економіки, тобто відомості про те, що роблять, передбачають робити керовані елементи, їхній поточний стан;
- прогнозні дані щодо впливу чинників безпекового середовища на стійкість функціонування національної економіки, її галузевих ланок та об'єктів в особливий період.

Отже, в державі нормативно-правові акти, які регулюють питання мобілізаційної підготовки та мобілізації національної економіки на всіх рівнях управління, не формують цілісної системи планування у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, недостатньо пов'язані з бюджетним процесом. У цьому випадку можна констатувати, що на сьогодні *інформаційне забезпечення системи мобілізаційного планування економіки не створює належні умови для її оптимального функціонування.*

На даний час *стан науково-методичного забезпечення мобілізаційного планування національної економіки також важко оцінити позитивно.* Це підтверджується відсутністю:

- чітких та науково обґрунтованих систем критеріїв і показників оцінювання ефективності формування та реалізації державної політики й державного управління в галузі мобілізаційного планування економіки;
- відповідних методик і комплексних моделей оцінювання якості мобілізаційного планування на всіх рівнях управління цією сферою;
- необхідного понятійно-категорійного апарату, систем моніторингу та прогнозування розвитку процесів у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації.

10. Щодо якості персоналу мобілізаційних підрозділів органів державної влади та підприємств

Аналіз наявності й чисельності мобілізаційних підрозділів в органах державної влади та на підприємствах показує, що їхня структура й чисельність не відповідають характеру та обсягу завдань, які вони мають виконувати. Так, близько 20% міністерств і відомств від їхньої загальної чисельності передбачили у своїх штатах лише по одному працівнику з мобілізаційної роботи, 50% – по два працівники, решта – від трьох до восьми осіб. У значній частині центральних та інших органів управління мобілізаційні підрозділи об'єднані з режимно-секретними та іншими підрозділами. У своїй більшості працівники мобілізаційних підрозділів державних органів недостатньо підготовлені з питань організації мобілізаційного планування та проведення мобілізаційної підготовки національної економіки, її галузей, адміністративно-територіальних одиниць, підприємств та організацій.

На теперішній час система підготовки кадрів робітничих спеціальностей для роботи на мобілізаційних потужностях підприємств практично в Україні припинила своє існування.

У системі національної економіки, враховуючи багатогорівневий і комплексний характер мобілізаційного планування, має бути запроваджена належна підготовка і перепідготовка працівників з мобілізаційних питань у кожному її елементі, починаючи з найвищих державних органів, а також мають бути створені відповідні структурні підрозділи в цих самих елементах.

Висновки

1. Особливості економічного розвитку та військового будівництва в Україні, а також такої важливої обставини, що Україна не є членом НАТО, потребують розбудови своєї оригінальної системи мобілізації та мобілізаційної підготовки. Україна сама має дбати про захист свого суверенітету, територіальної цілісності й захисту національних інтересів. Надійне функціонування мобілізаційної системи є підставою для підвищення бойового потенціалу та оперативних можливостей сил безпеки і оборони, насамперед Збройних Сил України.

2. Низька якість мобілізаційного планування у сфері національної економіки України і, відповідно, реалізації мобілізаційних планів та програм мобілізаційної підготовки, пояснюється впливом низки чинників, а саме: недосконалістю нормативно-правової бази, яка регулює діяльність органів державної влади, підприємств, установ та організацій, функції яких стосуються національної безпеки і оборони; незавершеністю переходу економіки, передусім ОПК, на ринкові засади функціонування; недостатнім ресурсним забезпеченням і фінансуванням мобілізаційної підготовки; недосконалістю системи державного стратегічного планування та її складової планування у сферах національної безпеки та оборони; відсутністю єдиного центру управління галуззю мобілізації та здійснення координації мобілізаційного планування на найвищому державному рівні; суттєвими недоліками в інформаційному та науково-методичному забезпеченні мобілізаційного планування у сфері національної економіки, в підготовці керівників державних органів виконавчої влади, підприємств, персоналу мобілізаційних підрозділів з мобілізаційних питань.

3. Пострадянський адміністративно-розпорядчий механізм задоволення потреб сил оборони та сил безпеки в сучасних ринкових умовах виявився неідеальним. Потрібне глибоке реформування системи мобілізаційного планування національної економіки, її структури та організації. Вимоги нормативно-правових актів, котрі діють у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації національної економіки, не враховують закони та принципи функціонування ринкової економіки.

4. Особливістю організації та здійснення мобілізаційного планування національної економіки України є відсутність належного централізованого управління цією сферою на найвищому державному рівні, відсутність повноцінних структурних підрозділів з мобілізаційної роботи в кожному суб'єкті державного управління. У результаті заходи мобілізаційних планів і програм

мобілізаційної підготовки в центральних органах виконавчої влади не пов'язані між собою, а також з бюджетним процесом, з плануванням і реалізацією програм соціально-економічного розвитку держави.

5. Розвиток системи мобілізаційного планування національної економіки має відбуватись у рамках розвитку системи державного стратегічного планування та планування у сферах національної безпеки та оборони України.

Перелік літератури

1. Указ Президента України № 555/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Военної доктрини України» від 24 вересня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.

2. Рынок и мобилизационные мощности в промышленности (на примере США) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://svop.ru/wp-content/uploads/2018/10/VoennyVestnikMFIT_No3_RYNOK-I-MOBILIZACIONNYE-MOSCHNOSTI.pdf.

3. Матеріали міжвідомчої науково-практичної конференції «Актуальні питання модернізації системи мобілізаційної підготовки держави», 15 травня 2014 р. – К. : МО України, 2014.

4. Матеріали міжвідомчої науково-практичної конференції «Довготермінові програми мобілізаційної підготовки. Їх роль у забезпеченні готовності держави до функціонування в умовах особливого періоду», 16 квітня 2015. – К. : МО України, 2015.

5. Матеріали науково-практичного семінару «Проблеми своєчасного забезпечення Збройних Сил України озброєнням, військовою технікою, іншими матеріально-технічними засобами в особливий період. Можливі шляхи їх вирішення», 26 листопада 2015 р. – К. : МО України, 2015.

6. *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», 16 квітня 2015 р. – К. : МО України, 2015. – С. 23–26.

7. Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» : затверджений Постановою Верховної Ради України № 3544-ХІІ від 21 жовтня 1993 р. // Вісник Верховної Ради України. – 1993. – № 44. – Ст. 417 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12>.

8. Закон України «Про державний матеріальний резерв» / затверджений Постановою Верховної Ради України № 52/97-ВР від 24 січня 1997 р. // Вісник Верховної Ради України. – 1997. – № 13. – Ст. 113. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51/97-вр>.

9. *Волотівський П. Б.* Питання мобілізаційного планування національної економіки України. Зміст, принципи та підходи щодо його організації в сучасних умовах / П. Б. Волотівський // Наука і оборона. – 2019. – № 2. – С. 17–24.