

DOI 10.33099/2618-1614-2020-10-1-13-20

УДК 351.862.4

П. Б. Волотівський,

кандидат військових наук,

старший науковий співробітник,

старший науковий співробітник центру

воєнно-стратегічних досліджень

Національного університету оборони України

імені Івана Черняхівського

## Питання забезпечення повноважень органів державної влади у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації

У сучасних умовах різкого загострення геополітичної напруженості, зростаючої інтенсивності збройних конфліктів мобілізаційна підготовка набуває важливого значення і заслуговує на особливу увагу. Справді, сьогодні не потрібно утримувати величезні армії для проведення фронтних операцій, як це було в роки Другої світової війни. У сучасній високотехнологічній війні збройні сили застосовуються в інших формах. Бачимо швидке зниження порогу застосування військової сили як методу розв'язання міждержавних конфліктів. Тому питання постійної мобілізаційної готовності держави набуває пріоритетності у сфері організації оборони держави.

Основним принципом, на який спираються мобілізаційна підготовка і мобілізація, є принцип централізованого керівництва. У зв'язку з тим, що мобілізаційна підготовка та мобілізація є складовими оборони держави, керівництво ними здійснює Президент України, який є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України.

Метою статті є розгляд повноважень Президента України, Кабінету Міністрів України, окремих центральних органів виконавчої влади у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, розкриття їхньої сутності. Запропоновані шляхи вдосконалення системи управління мобілізаційною підготовкою та мобілізацією в державі. порушене питання забезпечення повноважень Президента України й Кабінету міністрів України в цій сфері діяльності.

**Ключові слова:** система мобілізації, повноваження органів державної влади, забезпечення повноважень у сфері мобілізаційної підготовки, керівництво у сфері мобілізаційної підготовки і мобілізації.

**В** Україні, як і в будь-якій іншій державі, котра наражається на небезпеку агресії, має діяти система мобілізації, яка відповідає насамперед оперативним потребам Збройних Сил та економічним можливостям держави.

*Система мобілізації створюється для реалізації державної стратегії в оборонній сфері та спрямовується на забезпечення потреб економіки, Збройних Сил та населення у военний час.*

Система мобілізації України визначена Конституцією України [1], Законами «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [2], «Про оборону України» [3], «Про правовий режим воєнного стану» [4].

У чинному Законі України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [2] 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 (рис. 1).



Рис. 1. Структурна схема системи мобілізації

У цьому понятті розкривається кінцевий результат виконання комплексу заходів мобілізації, що, *фактично*, і є головною метою функціонування системи мобілізації.

Виходячи з положень зазначеного Закону, бачимо, що система мобілізації держави складається з *підсистем*:

- мобілізації органів державного управління, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, органів управління підприємств, органів військового

управління, органів управління єдиної системи цивільного захисту;

- мобілізації національної економіки України, зокрема підприємств, котрі належать до сфери управління Міністерства оборони України; підприємств (приватних підприємств), установ та організацій адміністративно-територіальних одиниць;

- мобілізації Збройних Сил, інших військових формувань, Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту.

Підсистеми мобілізації та мобілізаційної підготовки утворюються також в областях, місті Києві в межах їхніх територій і складаються з ланок відповідно до адміністративно-територіального поділу цих територій (населених пунктів). Їхніми основними завданнями є планування, організація, управління та контроль мобілізаційної підготовки на територіях зазначених адміністративно-територіальних одиниць, контроль стану мобілізаційної готовності підприємств, установ та організацій, які залучаються ними до виконання мобілізаційних завдань (замовлень), а у випадку оголошення мобілізації чи введення воєнного стану здійснення переведення економіки відповідних територій на функціонування в умовах особливого періоду.

Системі мобілізації держави властиві принаймні три умови, які визначаються кінцевими цілями її функціонування і відповідно до яких визначаються завдання.

**Завдання під час миру** – проведення заходів з підтримання елементів системи мобілізації на належному рівні, а саме:

- приведення до сучасних вимог законодавчої бази, що визначає права та обов'язки осіб, а також завдання органів управління всіх рівнів, які відповідають за організацію та управління мобілізацією;

- внесення змін до документів мобілізаційного планування в Збройних Силах, у центральних та інших органах виконавчої влади;

- уточнення (корекція) мобілізаційних планів;

- удосконалення порядку та здійснення (уточнення) припису особового складу і техніки;

- модернізація наявної стаціонарної та рухомої бази для забезпечення прийому особового складу і техніки в процесі мобілізаційного розгортання Збройних Сил;

- створення, накопичення, збереження, освіження запасів матеріальних цінностей мобілізаційного і державного резервів;

- підготовка (створення) запасу військовонавчених людських ресурсів;

- удосконалення взаємодії військових та цивільних органів управління під час проведення мобілізації;

- перевірка (удосконалення) механізмів проведення мобілізації, зокрема способів та порядку доведення сигналу, порядку дій щодо вручення повісток, уточнення складу і завдань груп управління мобілізаційним розгортанням військ, а також органів, які реалізують завдання, пов'язані із забезпеченням мобілізаційного розгортання військ;

- усебічна підготовка Збройних Сил, інших військових формувань до мобілізаційного розгортання, національної економіки – до задоволення потреб Збройних Сил, інших збройних формувань;

- підготовка єдиної державної системи цивільного захисту до функціонування в умовах особливого періоду;

- планування і підготовка до забезпечення життєдіяльності населення в особливий період;

- створення, розвиток, збереження мобілізаційних потужностей економіки;

- підготовка спеціальних формувань, техніки, призначених у разі оголошення мобілізації для передачі до складу Збройних Сил;

- інші заходи.

*Головні завдання системи мобілізації в умовах миру:* мобілізаційне планування; організація мобілізації, забезпечення мобілізації; контроль та допомога в підготовці мобілізації.

**У разі наявності загрози застосування воєнної сили** – посилена мобілізаційна підготовка та готовність до початку відмобілізування. *Головні завдання:*

- систематичний аналіз ступеня загрози безпеці державі, уточнення мобілізаційних документів;

- приведення у вищій ступені бойової готовності військових частин;

- підготовка військових і цивільних систем управління мобілізацією до негайного її початку;

- організація готовності до прийняття резервів;

- підтримання взаємодії з військовими та цивільними органами з питань мобілізації;

- проведення мобілізаційного розгортання визначених військових частин;

- проведення навчань, штабних тренувань з метою злагодження військ.

**Під час війни (періоду воєнного конфлікту)** військові частини продовжують мобілізаційне розгортання на всій території держави або на визначеній її частині. *Пріоритетні завдання:*

- розвиток та відновлення системи управління Збройних Сил, продовження мобілізаційного розгортання військових частин;

- поповнення військових частин особовим складом і технікою після понесених втрат, початок підготовки військовослужбовців дефіцитних військово-облікових спеціальностей;

- підготовка до демобілізації військ та переходу Збройних Сил на стан мирного часу.

Слід зазначити, що значна кількість посадових осіб в органах управління, експертів, науковців вважають, що мобілізаційна підготовка завершується після проведення мобілізації, а мобілізаційні підрозділи припиняють свою діяльність. Це помилкові судження. Досвід проведення мобілізаційних заходів під час збройного конфлікту на сході України та інших країн це підтверджує. Система мобілізації продовжує функціонувати

в умовах війни, змінюються цілі її діяльності залежно від конкретної обстановки. Характерною особливістю в цей період є більша централізація управління системою мобілізації як складової організації оборони держави.

Відповідно до пункту 9 статті 4 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [2] *загальне керівництво* у сфері мобілізаційної підготовки і мобілізації держави здійснюється Президентом України; *організаційне керівництво* мобілізаційною підготовкою та мобілізацією – Кабінетом Міністрів України; *координація діяльності* органів виконавчої влади з питань мобілізаційної підготовки та мобілізації здійснюється Радою національної безпеки і оборони України. *Безпосереднє керівництво* реалізацією заходів з мобілізаційної підготовки і мобілізації здійснюється в центральних органах виконавчої влади, інших державних органах їхніми керівниками, а в Збройних Силах України, інших військових формуваннях – центральними органами управління відповідних військових формувань. Організація безпосередньої реалізації заходів з мобілізаційної підготовки та мобілізації на відповідній території чи сприяння їх виконанню здійснюється місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад.

На нашу думку, важливо чітко усвідомлювати, що означає здійснення Президентом України загального керівництва у сфері мобілізаційної підготовки і мобілізації держави.

На практиці дуже часто «керівництво» плутають з «управлінням». Багато авторів вважають, що «керівництво» і «управління» охоплюють різні види діяльності, вимагають різних організаційних структур і слугують різним цілям. У загальному вигляді відмінність між цими поняттями пропонується розуміти так: «керівництво» фокусується на створенні організаційного середовища, в якому «управління» зможе ефективно функціонувати, на підтримці цього середовища на необхідному рівні, на забезпеченні узгодженості роботи організації [5]. Воно має вселяти впевненість у досягненні визначених цілей діяльності шляхом збалансованого оцінювання існуючих умов і можливих варіантів, установлення напрямів розвитку через визначення пріоритетів і прийняття рішень, постійного моніторингу відповідності фактичного стану справ тим напрямам і цілям (ступеня їх досягнення), які визначені (затверджені) [6]. Крім того, серед основних функцій керівництва виокремлюють визначення цілей, пріоритетів, цінностей організації; створення і впровадження моделі керівництва в організації, забезпечення відповідальності менеджменту; забезпечення узгодженості роботи організації. Фактично йдеться про створення системи засад і норм, що регулюють функціонування організації, визначення системи нормативів (норм) і показників, системи мотивації персоналу.

Під *управлінням* взагалі розуміється відпрацювання і здійснення цілеспрямованих керуючих впливів на систему (об'єкт), що охоплює збирання, передачу й оброблення необхідної інформації, прийняття й реалізацію

відповідних рішень [7]. Реалізація функції управління має покладатися (покладається) на органи управління, які забезпечують повноваження вищого керівництва.

Управління та його функції спрямовані насамперед на досягнення цілей організації в рамках визначеної керівництвом моделі й методології. При цьому виокремлюють такі функції управління: прогнозування і планування, організація роботи, командування і лідерство, координація роботи, контроль роботи (за допомогою зворотного зв'язку). Для реалізації управління важливо не просто отримувати «звітність», але отримувати її в строки та в обсязі, які забезпечують реалізацію дискретного управління, адже результати «виконання діяльності» у вигляді звітності неперервно не надходять.

У співвідношенні понять «влада» й «управління», друге займає підлегле положення, оскільки влада отождоюється передусім з адмініструванням, тобто з політичною, керівною функцією, а управління (у вузькому значенні) – з виконавчою, оперативною функцією [8].

Відповідно до положень Конституції України Президент України наділений суттєвими повноваженнями у внутрішній і зовнішній політиці, що *функціонально поєднані зі сферою виконавчої влади, пов'язані з його можливістю втручатися в нормотворчий процес, тобто здійснювати виконавчу владу* (право законодавчої ініціативи, відкладального вето й видання актів, які мають силу закону).

Низький рівень *керівництва* мобілізаційною підготовкою та мобілізацією в Україні до 2014 р. призвів до неякісного *управління* цією сферою. *Система мобілізації фактично виявилася недієздатною*. Новому керівництву держави та активним і патріотичним верствам суспільства довелося докладати надзвичайних зусиль для проведення мобілізації Збройних Сил, інших військових формувань та їх забезпечення всім необхідним. Адже завдяки мобілізації здійснюється поповнення військових організаційних структур особовим складом, військовою технікою, озброєнням, матеріальними засобами.

Для здійснення керівництва мобілізаційною підготовкою та мобілізацією Президенту України Конституцією України, Законом України «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію» *надаються повноваження* [2, ст. 11], які дають йому підстави здійснювати певні дії щодо керівництва мобілізаційною підготовкою та мобілізацією держави, направляти зусилля органів державної влади на виконання визначених завдань. Це такі основні повноваження:

- визначення мети, завдань, виду, обсягів, порядку і строків проведення мобілізаційної підготовки та мобілізації;
- забезпечення через Раду національної безпеки і оборони України координації діяльності органів виконавчої влади, інших державних органів, Збройних Сил України, інших військових формувань у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації;

- визначення структури та затвердження мобілізаційного плану України на особливий період, Положення про мобілізаційну підготовку Збройних Сил України, інших військових формувань, Положення про порядок проведення мобілізації в Україні;

- надання (позбавлення) права на звільнення від призову на військову службу в разі мобілізації та у воєнний час громадянам або окремим категоріям громадян;

- визначення порядку оголошення мобілізації;

- прийняття рішення про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію та про демобілізацію з внесенням їх на затвердження Верховною Радою України;

- установа режиму роботи органів державної влади, інших державних органів під час мобілізації та у воєнний час;

- видання актів з питань мобілізаційної підготовки та мобілізації.

*Примітка:* згідно з [9], «повноваження – право, надане кому-небудь для здійснення чогось; компетенція, доручення, повноважність // *перен. мн.* Права, надані особі або підприємству органами влади».

Необхідно також зазначити, що в багатьох випадках Президенту України необхідно здійснювати й інші повноваження, не врегульовані законом [2], тому він має право видавати нормативні акти відповідно до статті 106 Конституції України.

Як бачимо, повноваження Президента України у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації визначені законом. Однак постає серйозне запитання: *який орган виконавчої влади забезпечує повноваження Президента України в даній сфері діяльності? Особливо такої функції, як визначення мети, завдань, виду, обсягів, порядку і строків проведення мобілізаційної підготовки та мобілізації, засад і норм, що регулюють функціонування систем мобілізації та мобілізаційної підготовки. Адже здійснення мобілізаційної підготовки та мобілізації без чітко визначених цілей і завдань неможливе. Мета (цілі) є керівництвом до дій для досягнення бажаних результатів діяльності будь-якої організації, а під завданням розуміють роботу, яка має бути виконана в установлений строк і безвідмовно.*

Є й інші запитання, на які хотілося б одержати відповідь: *Хто готує проекти наказів і директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України в галузі мобілізаційної підготовки та мобілізації, обов'язкові для виконання Кабінетом Міністрів України, Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та органами? Хто є розробником мобілізаційного плану держави загалом, його узагальнених показників, хто узгоджує між собою його складові і зводить їх у єдиний документ? Хто забезпечує повноваження Президента в цій діяльності, кому вони делеговані?*

Рада національної безпеки і оборони України, згідно із чинним законодавством, здійснює лише функцію

координації діяльності органів виконавчої влади, інших державних органів у сфері безпеки та оборони. Це за умови, що зазначеним органам ці повноваження детально визначені.

Згідно із чинним законодавством, мобілізаційна підготовка та мобілізація є складовою оборони України, з огляду на це керівництво ними здійснює Президент України, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України.

Тому вважаємо, що для забезпечення повноважень Президента України в галузі мобілізаційної підготовки і мобілізації за межами Апарату Ради національної безпеки і оборони України має бути створений спеціальний орган виконавчої влади для координації планування та методичного забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації, організації здійснення в межах компетенції заходів з мобілізаційної підготовки та мобілізації в державі, контролю за здійсненням цих заходів в органах державної влади, інших державних органах, підготовки проекту мобілізаційного плану держави, підготовки та надання Президентові України щорічної зведеної доповіді про стан мобілізаційної готовності держави [2, 10].

Стаття 5 Закону [2] «Мобілізаційні підрозділи» діє. У частині 1 зазначеної статті наголошується: «Організація здійснення заходів з мобілізаційної підготовки та мобілізації і контроль за здійсненням цих заходів в органах державної влади, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, які мають мобілізаційні завдання (замовлення), покладаються на їхні мобілізаційні підрозділи або призначених працівників з питань мобілізаційної роботи». У пункті 6 цієї самої статті зазначено, що мобілізаційні підрозділи та працівники з питань мобілізаційної роботи підпорядковуються безпосередньо керівникам відповідних органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій.

Згідно з пунктом 28 статті 106 Конституції Президент України для здійснення своїх повноважень створює в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби.

Вважаємо, що Президент України має скористатися своїми повноваженнями та створити зазначений вище спеціальний орган.

*Примітка:* Законом [2] завдання щодо подання щорічної доповіді Президентові України про стан мобілізаційної готовності держави покладене на Кабінет Міністрів України. Фактично доповідь готує центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного розвитку (Мінекономіки). Останніми роками ця доповідь залишалася в Кабінеті Міністрів України, Президенту України не надсилалася. Критичних публікацій із цього приводу в останні роки було достатньо [11, 12].

Спеціальний орган виконавчої влади при Президентові України, звичайно, має бути складовою системи управління мобілізаційною підготовкою та мобілізацією в державі. На нашу думку, **без такого органа неможливо реалізувати принцип централізованості керівництва мобілізаційною підготовкою та мобілізацією, які є складовими оборони держави.**

Зі створенням такого органа існуюча структура управління мобілізаційною підготовкою в країні буде вдосконалена. Необхідність удосконалення управління мобілізаційною підготовкою та мобілізацією в державі відзначалась у наукових працях [10, 13], на науково-практичних конференціях і семінарах [11, 12].

Вважаємо за потрібне розглянути також питання, чому законодавець у положеннях Закону [2] наділив Кабінет Міністрів України повноваженнями здійснювати «*організаційне керівництво*».

Згідно з положеннями статті 113 Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Діяльність Уряду України є *спрямовуючою та координуючою* (пункт 9 статті 116 Конституції України).

*Спрямовуюча, організуюча, регулююча та контролююча діяльність Кабінету Міністрів України як вищого органа державного управління, звичайно, не може визначатися інакше ніж керівництво.*

Кабінет Міністрів України, який є колегіальним органом (здійснює свої повноваження шляхом прийняття рішень на його засіданнях більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України), здійснює виконавчу і розпорядчу (адміністративну) функції.

Він, відповідно до статті 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, *спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.*

Виконавча функція полягає в реалізації принципів установок, прийнятих у законах, указах Президента України, у стратегічних документах з питань національної безпеки, *зокрема щодо цілей і завдань мобілізаційної підготовки та мобілізації за різними напрямками.*

Розпорядча (адміністративна) функція Кабінету Міністрів виражається в його діяльності з керівництва підлеглими органами державного управління та здійснюється шляхом видання власних актів (розпоряджень) і забезпечення їх виконання.

Виходячи з того, що Кабінету Міністрів України як органа виконавчої влади надані повноваження для здійснення заходів забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації, тобто повноваження щодо спрямування, координації та контролю діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, *законодавець у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» [14] визначив ці повноваження як керівництво.* У статті 20 Закону України [14] «Основні повноваження Кабінету Міністрів України»

(частина 1, пункт 5) зазначається, що Кабінет Міністрів України «здійснює керівництво єдиною системою цивільного захисту України, *мобілізаційною підготовкою національної економіки* та переведенням її на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану».

Важливо відмітити, що в цьому положенні Закону визначено, що Кабінет Міністрів України здійснює *керівництво мобілізаційною підготовкою національної економіки..., а не мобілізаційною підготовкою держави.*

Керівництво з боку Кабінету Міністрів України у сфері оборони та мобілізаційної підготовки та мобілізації загалом полягає у:

- виконанні завдань стратегічного планування, з якого випливає оборонний менеджмент та управління програмами;
- розробці проєктів нормативних актів, методичних документів, мобілізаційних планів з питань у цій галузі, виданні завдань щодо збереження і створення мобілізаційних потужностей, а також у доведенні показників і завдань мобілізаційного плану до центральних органів виконавчої влади та інших організацій;
- розподілі функцій між органами державної влади, затвердженні положень про міністерства та інші органи виконавчої влади, у визначенні граничної чисельності працівників мобілізаційних підрозділів і розміру асигнувань на утримання цих підрозділів у межах коштів, передбачених на ці цілі в державному бюджеті;
- організації та координації діяльності центральних органів виконавчої влади з питань розробки концепцій, програм і планів у галузі мобілізаційної підготовки держави;
- аналізі стану готовності органів влади всіх рівнів та інших організацій до виконання мобілізаційних завдань, підготовці, в разі необхідності, пропозицій із забезпечення виконання цих завдань, здійсненні обліку та контролю за створенням (збереженням) мобілізаційних потужностей у системі охорони здоров'я, а також у розробці пропозицій і здійсненні заходів з підготовки до введення нормативного постачання населення продовольчими і непродовольчими товарами в умовах воєнного часу та інших заходів;
- правильному доборі й розстановці кадрів, що є одним з найважливіших завдань, відправним моментом керівництва;
- визначенні посадових обов'язків, регламентів, а також розробці документів, які використовуються центральними органами виконавчої влади, іншими державними органами, місцевими органами виконавчої влади, виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, підпорядкованими мобілізаційними органами (підрозділами) для досягнення стратегічних цілей;
- систематичному контролю та перевірці фактичних результатів роботи в процесі виконання планів та програм і, відповідно, унесенні коректив за окремими галузями, територіями у строки виконання планів, виходячи з результатів фактичного їх виконання;

- розподілі конкретних оперативних завдань, що випливають з планів (програм), за строками та виконавцями.

Таким чином, керівництво з боку Кабінету Міністрів України є процесом зі здійснення *виконавчої та розпорядчої* (адміністративної) функцій. Змістом адміністративної функції є втілення в життя державної політики шляхом адміністративно-державного управління, тобто діяльності органів та установ виконавчої влади. Ця функція передбачає ієрархію й відповідальність за виконання державних рішень нижчих органів перед вищими, а її завдання – спрямованість на цей процес. Це і є управлінська діяльність у вузькому значенні цього поняття [15], у тому числі й організаційна [16].

Звичайно, зазначені функції реалізуються Кабінетом Міністрів України в рамках функціонального напрямку, що стосується організації оборони, мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Отже, поняття «організаційне керівництво» є значно вужчим, ніж «керівництво». Тому в Законі України «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію» в пункті 9 статті 4 у словосполученні «організаційне керівництво» доцільно вилучити слово «організаційне». Адже Кабінет Міністрів України здійснює керівництво мобілізаційною підготовкою та мобілізацією в Україні відповідно до своєї компетенції.

Знову постає запитання: *який державний орган у повному обсязі забезпечує повноваження Кабінету Міністрів України в даній сфері діяльності?*

У Секретаріаті Кабінету Міністрів України є Департамент з питань безпеки, оборони, діяльності органів юстиції та запобігання корупції. У складі цього департаменту фактично відсутній підрозділ, який відповідав би за виконання організаційних функцій Уряду стосовно мобілізаційної підготовки, зокрема за розробку проєктів нормативних актів і методичних документів, експертну оцінку проєктів мобілізаційних планів центральних органів виконавчої влади, їх відповідність стратегічним цілям державної політики в цій галузі, за розробку та доведення показників мобілізаційного плану національної економіки України до центральних органів виконавчої влади та інших організацій, інших завдань загальнодержавного рівня з оборонних питань.

Фактично *повноваження* Кабінету Міністрів України у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації виконує Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (Мінекономіки). Згідно з наданими повноваженнями це міністерство в масштабі держави здійснює такі функції:

- бере участь у розробленні проєктів законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань мобілізаційної підготовки та мобілізації в державі;
- узагальнює практику застосування актів законодавства з питань мобілізаційної підготовки та мобілізації, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законо-

давства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України;

- здійснює координацію планування, методологічне забезпечення розроблення проєктів мобілізаційних планів та довготермінових і річних програм мобілізаційної підготовки в органах виконавчої влади, інших державних органах;

- координує роботу з утворення та підготовки спеціальних формувань, призначених для передачі до Збройних Сил України та інших військових формувань під час проведення мобілізації;

- визначає потреби (обсяги) центральних і місцевих органів виконавчої влади у фінансуванні заходів з мобілізаційної підготовки для їх включення до проєкту Державного бюджету України на відповідний рік;

- подає в установленому порядку пропозиції до проєктів державних програм економічного і соціального розвитку України з метою врахування мобілізаційних потреб держави.

В апараті Мінекономіки в межах компетенції функцію з організації забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації національної економіки здійснює мобілізаційний відділ у складі *департаменту економіки, безпеки та оборони*.

Звичайно, цей підрозділ за своїми чисельністю, можливостями не в змозі виконувати величезний обсяг повноважень Кабінету Міністрів України у сфері організації мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Слід зазначити, що в Законі [2] окремими статтями визначені повноваження таких центральних органів державної влади, як Міністерство економічного розвитку та сільського господарства України (центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування й реалізацію державної політики у сфері економічного розвитку) та Міністерство оборони України.

Повноваження решти центральних органів виконавчої влади та інших державних органів визначені лише в статті 15 Закону [2]. Вважаємо, що таким міністерствам України, як Міністерство внутрішніх справ, Міністерство енергетики та захисту довкілля, Міністерство закордонних справ, Міністерство інфраструктури, Міністерство культури та інформаційної політики, Міністерство освіти і науки, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство фінансів, Міністерство юстиції, Міністерство цифрової трансформації, окремим державним і національним службам, державним і національним агентствам, які відіграють важливу роль в організації та забезпеченні оборони держави, також потрібно в законодавчому порядку визначити *не лише повноваження щодо прав певної діяльності та ведення справ, а й завдання в галузі мобілізації та мобілізаційної підготовки, що здійснюються перед мобілізацією*. Можливий варіант визначення завдань для цих органів у галузі мобілізації указом Президента України.

В Україні тривалий час велися дискусії щодо створення у структурі Кабінету Міністрів України уповноваженого органу влади для управління оборонно-промисловим

комплексом. Питання залишається актуальним і потребує невідкладного вирішення [17].

28 травня 2020 р. Секретар Ради національної безпеки і оборони України Олексій Данілов провів нараду щодо актуальних питань розвитку оборонно-промислового комплексу [18], про перебіг виконання Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 лютого 2020 року «Про основні показники державного оборонного замовлення на 2020 рік та 2021, 2022 роки» [підпункт 7 пункту 1, 19]. Секретар РНБО України поінформував учасників наради про зміст та етапи реформи ОПК. На першому етапі реформування *буде створене профільне міністерство, яке відповідатиме за формування і забезпечення реалізації державної військово-промислової політики, та запроваджена посада віце-прем'єр-міністра – міністра розвитку стратегічних технологій та інновацій*, до повноважень якого будуть віднесені питання реформування ОПК та розвитку космічної галузі. На другому етапі вирішуватимуться питання щодо організаційно-правової форми роботи підприємств, котрі входять до складу ДК «Укроборонпром».

Нарешті маємо надію, що дискусії будуть завершені, реформа ОПК розпочнеться.

Звичайно, у структурі міністерства має бути підрозділ (директорат), який забезпечуватиме виконання повноважень міністерства у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації.

На нашу думку, *повноваження* Кабінету Міністрів України у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації доцільно буде покласти на *Міністерство розвитку стратегічних технологій та інновацій*, яке планується створити.

Міністр розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України зможе більше уваги приділяти питанням соціального та економічного розвитку країни, питанням виконання завдань мобілізаційного плану національної економіки, крім поставок озброєння та військової техніки, послуг транспорту, зв'язку й медичних послуг (*ці завдання виконуватиме Міністерство розвитку стратегічних технологій та інновацій і Міністерство охорони здоров'я України*).

Таким чином, аналіз повноважень органів державної влади в галузі мобілізаційної підготовки та мобілізації на центральному рівні виявив прогалини в забезпеченні повноважень Президента України та Кабінету Міністрів України в зазначеній сфері. Ці недоліки негативно позначаються на функціонуванні систем мобілізації та мобілізаційної підготовки держави.

Згідно з положеннями Закону [2] *безпосереднє керівництво* реалізацією заходів мобілізаційної підготовки та мобілізації здійснюють центральні органи виконавчої влади, інші державні органи та їх керівники, а в Збройних Силах України та інших військових формуваннях – головні (центральні) органи військового управління. Безпосереднє керівництво є з'єднувальною ланкою між частинами єдиного процесу управління мобілізаційною

підготовкою та мобілізацією на всіх рівнях управління цією сферою. Цей вид керівництва (управління) забезпечує, з одного боку, розробку і постановку завдань, а з другого – їх ухвалення й виконання.

Звичайно, безпосереднє керівництво (зокрема й контрольні функції) мобілізаційною підготовкою та мобілізацією галузей економіки, корпоративних об'єднань і підприємств здійснюють також і вищі державні органи.

## Висновки

1. Воєнно-політичному керівництву нашої держави необхідно приділяти більше уваги проблемам підготовки держави до оборони від широкомасштабної агресії ззовні, особливо початковому періоду відбиття агресії, протягом якого в максимально короткі строки сили оборони, національне господарство, органи державної влади мають перейти на режим воєнного часу, здійснити мобілізацію. Здійснення мобілізації неможливе без чітко поставлених керівництвом держави на стратегічному рівні цілей і завдань щодо мобілізаційної підготовки держави в мирний час.

2. Організація мобілізації та мобілізаційної підготовки, що здійснюється перед мобілізацією, як і будь-якого іншого виду діяльності, передбачає побудову певної системи, яка характеризується сукупністю відносин, узгодженістю і спрямованістю взаємодії всіх елементів (підсистем) для реалізації спільної мети чи програм (програми).

3. Організація та здійснення мобілізаційної підготовки і мобілізації є однією з найважливіших функцій держави, складовою оборонного будівництва, забезпечення безпеки держави. Звідси завдання держави – сформувати ефективну модель керівництва мобілізаційною підготовкою для того, щоб вона формувала й забезпечувала ефективну роботу функцій управління на всіх рівнях ієрархії. Це дасть змогу на нижчих рівнях управління мобілізаційною підготовкою уникнути багатьох проблем через неякісну реалізацію функцій керівництва вищого рівня.

4. Удосконалення систем мобілізаційної підготовки та мобілізації держави можливе тільки за наявності єдиного центру керівництва цим напрямом діяльності, що враховує один з основних принципів, на який спирається мобілізаційна підготовка та мобілізація, – централізоване керівництво.

Цим центром має бути Президент України, якому Конституцією України та законами України надані повноваження щодо забезпечення державної незалежності, здійснення керівництва у сферах національної безпеки та оборони держави, а також щодо забезпечення узгодженого функціонування і взаємодії органів державної влади, зокрема у сфері мобілізаційної підготовки і мобілізації.

5. Система мобілізації держави функціонує під час миру, в разі наявності загрози застосування воєнної сили, під час війни (періоду воєнного конфлікту). При цьому змінюються цілі її діяльності залежно від конкретної

обстановки. Характерною особливістю функціонування системи мобілізації в разі наявності загрози застосування воєнної сили, під час війни є більша централізація управління системою як складової організації оборони держави.

6. Мобілізаційна підготовка та мобілізація в Україні сьогодні потребують серйозних наукових досліджень. У цій галузі потрібні узагальнюючі праці, здатні закласти концептуальну основу сучасної мобілізаційної підготовки в державі, узагальнення проблемних завдань, що виникають під час мобілізаційної підготовки та мобілізації, наукове супроводження процесу впровадження результатів досліджень у практичну діяльність.

7. Для успішного функціонування систем мобілізації та мобілізаційної підготовки, що здійснюється перед мобілізацією, має бути розроблена необхідна система нормативних актів, які регламентують різні аспекти мобілізаційної підготовки та мобілізації. Для цього необхідно розробити план розробки документів і перероблення чинних указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації.

#### Перелік літератури

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. 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>.
3. Про оборону України : Закон України № 1932-ХІІ від 6 грудня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>.
4. Про правовий режим воєнного стану : Закон України № 389-VIII від 12 травня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.
5. Bourne L. The Difference Between Governance and Management / L. Bourne [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.projectmanagement.com/blog-post/13701/The-Difference-Between-Governance-and-Management?blogName=Voices-on-Project-Management&posting=13701>.
6. COBIT 5: Бизнес-модель по руководству и управлению ИТ на предприятии / ISACA. – Rolling Meadows, IL, 2012. – 94 с.
7. Лопатников Л. И. Экономико-математический словарь: Словарь соврем. экон. науки / Л. И. Лопатников; под ред. Г. Б. Клейнера; Акад. нар. хоз-ва при Правительстве РФ. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Дело, 2003. – 519 с.: ил.
8. Подольська Є. А. Соціологія: 100 питань – 100 відповідей : навчальний посібник / Є. А. Подольська, Т. В. Подольська. – К. : Інкос, 2009. – 352 с.
9. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т., 42 000 слів / [уклали: В. Яременко, О. Сліпущко]. – Вид. 2-ге, виправлене. – К. : Аконіт, 2005. – Т. 1 : А–К. – 928 с.; Т. 2 : К–П. – 928 с.; Т. 3 : П–Я. – 864 с.
10. Волотівський П. Б. Мобілізаційна підготовка та мобілізація – важливі складові організації оборони України / П. Б. Волотівський // Наука і оборона. – 2019. – № 4. – С. 13–19.
11. Матеріали міжвідомчої науково-практичної конференції «Актуальні питання модернізації системи мобілізаційної підготовки держави», 15 травня 2014 р. – К. : МО України, 2014.
12. Горovenko В. К., Щипанський П. В. Деякі проблеми організації мобілізаційної підготовки України / В. К. Горovenko, 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.
13. Ширалієв Р. Ш. Чинники, що впливають на процес мобілізаційного планування національної економіки України / Р. Ш. Ширалієв, П. Б. Волотівський, С. П. Леонтович // Наука і оборона. – 2019. – № 3. – С. 10–17.
14. Про Кабінет Міністрів України : Закон України № 794-VII від 27 лютого 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
15. Хоменко О. В. Особливості і функції виконавчої влади як гілки влади державної / О. В. Хоменко // Проблеми законності. – 2012. – Вип. 118. – С. 3–11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz\\_2012\\_118\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2012_118_3).
16. Криворучко В. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного управління / В. Криворучко // Підприємництво, господарство і право. – 2018. – № 3. – С. 95–99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/3/19.pdf>.
17. Плахута В. Влада має нести відповідальність за реформування ОПК та системи держоборонзамовлення / В. Плахута // Український інститут майбутнього [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.uifuture.org/publications/news/25165-oborona-armiya-oboronprom>.
18. Секретар РНБО України О. Данілов презентував концепцію формування та реалізації військово-промислової політики в рамках виконання рішення РНБО України / Рада національної безпеки і оборони України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/4612.htm>.
19. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 лютого 2020 року «Про основні показники державного оборонного замовлення на 2020 рік та 2021, 2022 роки» : Указ Президента України № 59/2020 від 27 лютого 2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/59/2020>.