

DOI 10.33099/2618-1614-2021-14-1-31-39
УДК 355.241

П. Б. Волотівський,

кандидат військових наук, старший науковий співробітник, старший науковий співробітник центру воєнно-стратегічних досліджень, Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського,

О. П. Кутовий,

кандидат технічних наук, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник центру воєнно-стратегічних досліджень, Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського

Методичний підхід до мобілізаційного планування національної економіки

Ефективна система планування в державі не може бути створена і застосована без запровадження стратегічного планування. Стратегічне планування з ієрархічної точки зору є основою будь-якого планування.

Стратегічне мобілізаційне планування в Україні тривалий час взагалі було зняте з порядку денного. Два десятиліття мирного розвитку України (до 2014 р.) негативно позначилися на увазі держави до проблем мобілізаційної підготовки. З початком агресії Російської Федерації проти України перед нашою державою постало питання щодо термінової організації оборони держави, зміцнення її обороноздатності та мобілізаційних спроможностей.

Внесення змін та доповнень в існуючі закони та інші нормативні акти суттєво не підвищили рівень мобілізаційної готовності держави, особливо її національної економіки. Сьогодні потрібне відновлення ефективного функціонування системи мобілізаційної підготовки в Україні, насамперед національної економіки, органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування.

У статті автори пропонують методичний підхід до розробки мобілізаційного плану національної економіки України в сучасних умовах.

Ключові слова: мобілізаційне планування економіки, мобілізація економіки, етапи мобілізаційного планування економіки.

© П. Б. Волотівський, О. П. Кутовий, 2021

Перед тим як розпочати розгляд питання щодо вдосконалення організації проведення мобілізаційного планування національної економіки України для сучасних умов пропонується розглянути сутність змісту окремих понять, пов'язаних із процесом мобілізаційного планування як такого.

Мобілізація (від лат. mobilis – рухомий) – 1) переведення на воєнний стан збройних сил, цивільної оборони і народного господарства держави; 2) залучення когонебудь до виконання будь-яких завдань; 3) призов військовозобов'язаних запасу в армію під час війни; 4) зосередження сил, засобів для успішного виконання будь-якого завдання [1].

Мобілізувати – 1) провадити мобілізацію когонебудь; 2) приводити до активного стану для успішного виконання якого-небудь завдання, для досягнення якоїсь мети [2].

З визначення цих понять випливає логічний висновок, для переведення системи мобілізації¹ держави в активний, готовий до дій стан, зосередження сил і засобів для виконання завдань необхідно здійснити відповідне планування. У результаті цієї діяльності народжується план дій (мобілізаційний план чи сукупність планів). План створює основу для конкретних дій на всіх рівнях системи мобілізації.

Далі, з оголошенням мобілізації для реалізації кожного заходу цього плану *мають бути завчасно зосереджені, впорядковані та підготовлені до дій необхідні сили та засоби*. Тобто повинна утворюватися певна організація з людей, матеріально-технічних засобів, які мають бути підготовлені для виконання установлених завдань у процесі мобілізації. Це означає, що *для підготовки виконавців мобілізаційних завдань та заходів потрібно здійснювати завчасну їх підготовку* (в нашому випадку – мобілізаційну підготовку).

Отже, в системі мобілізації на всіх рівнях її ієрархічної побудови кожний учасник повинен мати певне завдання та функції, тобто має представляти, що він повинен робити, коли і як, в умовах мирного часу, з оголошенням мобілізації або введення режиму воєнного стану.

Виходячи з наведених міркувань можна дійти висновку, що мобілізаційне планування у сфері національної економіки передбачає (у вузькому значенні) декілька основних складових:

а) розробку (коректування, оновлення) мобілізаційного плану національної економіки, виконання якого

¹ Система мобілізації держави – це організована множина структурних елементів, які переводяться, відповідно, на функціонування в умовах особливого періоду і на організацію та штати воєнного часу, що взаємозв'язані і виконують певні функції та являють собою цілісне утворення, а також сукупність засад і норм, що регулюють їх функціонування в мирний час, у разі загрози застосування воєнної сили та під час війни (періоду воєнного конфлікту) [3]. Складові системи мобілізації держави більш детально розкриті в [4].

забезпечує переведення системи мобілізації в бажаний і необхідний стан функціонування;

б) розробку плану першочергових заходів мобілізаційної підготовки національної економіки [5, ст. 1, абзац восьмий], затверджених в установленому порядку;

в) розробку програм мобілізаційної підготовки національної економіки з метою забезпечення готовності до реалізації завдань і заходів мобілізаційних планів у визначені терміни, до організованого та планового проведення мобілізації;

г) організацію виконання планів першочергових заходів мобілізаційної підготовки, середньострокових та короткострокових програм мобілізаційної підготовки.

Наш висновок знаходить підтвердження в статті 1 Закону України «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію» [5]. У цій статті поняття «мобілізаційна підготовка» та «мобілізація» розділені, тому що мають різні значення. До підготовки віднесені підготовчі заходи мирного часу, тоді як до мобілізації – вже реальні дії воєнного часу, що проводяться з оголошенням мобілізації. Очевидно, що їхні принципи й завдання відрізняються.

Розглядаючи проблеми мобілізаційного планування, важливо розуміти, що мобілізація та мобілізаційна підготовка, яка здійснюється перед мобілізацією, є одним з механізмів реалізації функції захисту держави, складовою організації оборони України [6, 7, 8].

Нині Україна зіткнулася з необхідністю *вдосконалення організації мобілізаційного планування в державі* і, відповідно, підвищення ефективності мобілізаційної підготовки економіки за наявності чинників, що перешкоджають підвищенню рівня її мобілізаційної готовності.

Важливо також зазначити, що серед сукупності функцій управління (планування, організація, координування, керівництво, нормування, контроль і регулювання), які здійснюють органи державної влади, інші органи, *провідне місце займає планування*, тому що воно покликане регламентувати поведінку керованих об'єктів у процесі реалізації поставлених перед ними завдань.

Зважаючи на те, що *метою статті* є розробка пропозицій щодо вдосконалення організації та здійснення мобілізаційного планування національної економіки України для сучасних умов, пропонується розглянути основні недоліки існуючої системи мобілізаційного планування.

1. Основні недоліки існуючої системи мобілізаційного планування національної економіки

Сьогодні організацію планування мобілізаційної підготовки національної економіки визначають застаріле (від 3 липня 2006 р.) «Положення про мобілізаційну підготовку національної економіки» та «Порядок внесення змін до основних показників мобілізаційного плану національної економіки та мобілізаційних планів», установлений Постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2005 р.

Практика показала, що нинішній порядок розробки мобілізаційного плану національної економіки, встановлений зазначеними вище актами Уряду, є трудомістким, з надмірною деталізацією даних як для держави загалом, так і для окремих галузей, без будь-якої автоматизації процесів, тривалим за часом, що в умовах швидких змін сучасної воєнно-політичної, економічної, демографічної обстановки є *неприйнятним*.

Згідно з вимогами згаданого Положення *перший етап* планування мобілізаційної підготовки національної економіки передбачає визначення показників потреб сил оборони в озброєнні та військовій техніці (ОВТ), матеріально-технічних засобах, послугах і роботах, а також потреб національної економіки та системи життєзабезпечення населення. Далі ці показники використовуються для встановлення переліку підприємств, які можуть бути залучені до виконання мобілізаційних завдань, визначення завдань органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та підприємствам національної економіки.

Другий етап передбачає визначення можливостей підприємств, установ та організацій національної економіки щодо виробництва продукції, виконання робіт та надання послуг відповідно до показників заявлених потреб сил оборони. Після цього, на підставі отриманих від підприємств, установ та організацій даних щодо їхніх можливостей, здійснюється розроблення та затвердження Урядом мобілізаційних завдань. На практиці питання щодо необхідності нарощування мобілізаційних потужностей тих чи інших підприємств, виходячи з показників потреб, навіть не піднімалося. Підприємства, як правило, не мали коштів та й бажання для створення додаткових мобілізаційних потужностей. Держава, у свою чергу, не передбачала фінансування заходів з мобілізаційної підготовки підприємств промисловості. Тому плани першочергових заходів мобілізаційної підготовки [5, ст. 1, абзац восьмий] не розроблялися.

Далі, затверджені на основі даних від підприємств мобілізаційні завдання доводяться в директивному порядку до цих самих підприємств (установ, організацій) уже як до виконавців завдань. На підставі затверджених мобілізаційних завдань здійснюється розроблення й затвердження мобілізаційних планів державних органів, органів місцевого самоврядування та підприємств.

Отже, зазначена вище постанова фактично встановлює порядок формування мобілізаційного плану національної економіки, її галузевих і територіальних ланок, виходячи з існуючих мобілізаційних спроможностей підприємств, котрим запропоновано органами влади бути виконавцями відповідних мобілізаційних завдань (замовлень). Тобто насправді передбачений процес формування мобілізаційного плану знизу.

Таким чином, у результаті проведення значної за обсягом і тривалістю (нормативно – до дев'яти місяців) роботи з розробки мобілізаційних планів у сфері економіки держава отримує мобілізаційний план національної

економіки, який не забезпечує гарантоване у визначених обсягах забезпечення потреб сил оборони у воєнний час, а також задоволення інших державних потреб та потреб населення, оскільки його показники визначаються з урахуванням існуючих можливостей підприємств.

Важливо звернути увагу на те, що встановлений постановою *порядок не передбачає етап стратегічного планування на найвищому державному рівні, у зв'язку мобілізаційного планування з оборонним плануванням.*

Із цієї причини, а також через низку інших причин, наприклад низький рівень управління системою мобілізаційної підготовки економіки, легковажне та безвідповідальне ставлення до планування й виконання заходів програми мобілізаційної підготовки національної економіки, насамперед через відсутність її фінансового забезпечення, низький рівень підготовленості керівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств із питань мобілізаційної підготовки та мобілізації, неукомплектованість мобілізаційних підрозділів підготовленими спеціалістами тощо, мобілізаційні плани втрачають свою актуальність, тому що їхні показники своєчасно не оновлюються з урахуванням змін потреб, змін номенклатури продукції, що виробляється, технологічних процесів її виробництва, а також у зв'язку з ліквідацією, перепрофілюванням чи банкрутством виконавців мобілізаційних завдань.

На сьогодні питання мобілізаційної підготовки економіки регламентовані нормативними правовими актами, абсолютна більшість яких видані в період 1993–2006 рр. Вони не відповідають сучасним реаліям і потребують переробки. Існуючими нормативними правовими актами державна підтримка підприємств та організацій, яким визначаються мобілізаційні завдання (замовлення), не регламентована².

Отже, необхідність формування нових і вдосконалення існуючих підходів до мобілізаційного планування національної економіки України викликана змінами в економічній сфері, проведенням оборонної та безпекової реформ, виниклими останніми роками складнощами переоснащення сил оборони і, відповідно, складнощами розвитку й технічного переоснащення оборонно-промислового комплексу, відсталістю нормативно-правового регулювання у сфері мобілізаційної підготовки й мобілізації, відсутністю компенсації підприємствам та організаціям витрат, пов'язаних з виконанням робіт з мобілізаційної підготовки економіки.

2. Щодо необхідності й доцільності розробки мобілізаційного плану України

Виходячи з положень чинного законодавства [5, ст. 11, 12], важливим документом, що розробляється в процесі мобілізаційного планування та затверджується Президентом України, є Мобілізаційний план України. Однак у державі є проблеми з розробкою цього документа. Тому вважаємо за потрібне звернути особливу увагу на недосконалість національного законодавства у сфері мобілізаційної підготовки й мобілізації та у сфері оборони.

У статті 12 Закону України «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію» [5] зазначається, що Кабінет Міністрів України «організовує розроблення проекту мобілізаційного плану України на особливий період та подає його на затвердження Президенту України». Водночас у статті 11 Закону України «Про оборону України» [6, ст. 11] визначено, що Генеральний штаб Збройних Сил України «бере участь у розробці мобілізаційного плану держави...». Однак у жодному з нормативних документів не визначено розробника Мобілізаційного плану України загалом, тобто не визначений орган виконавчої влади, який виконуватиме це повноваження Кабінету Міністрів України.

Із зазначеного випливає логічний висновок: *Мобілізаційний план України на особливий період, якщо є необхідність у такому плані, має розроблятися спеціально уповноваженим державним органом.* Звичайно, до його розробки згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України мають залучатися працівники мобілізаційних органів (підрозділів) інших міністерств і відомств.

Щодо необхідності й доцільності розробки Мобілізаційного плану України є й інший погляд. Розгляньмо деякі повноваження Президента України, Кабінету Міністрів України, інших державних органів. Згідно з існуючим законодавством Мобілізаційний план України на особливий період затверджує Президент України [5, ст. 11]. Як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України він затверджує план застосування Збройних Сил України та має затверджувати мобілізаційний план Збройних Сил України, інших військових формувань (у законодавстві це повноваження не визначено).

Відповідно до статті 12 Закону [5] Кабінет Міністрів України визначає і затверджує основні показники мобілізаційного плану національної економіки. Однак не зрозуміло, який орган виконавчої влади виконує це повноваження Кабінету Міністрів України, тобто хто визначає та обґрунтовує вказані показники.

Далі, в цій самій статті [5, ст. 12] визначено, що Кабінет Міністрів України встановлює статистичну звітність у сфері мобілізаційної підготовки, щорічно доповідає Президенту України про стан мобілізаційної готовності держави. Знов-таки, не зрозуміло, хто виконує це повноваження Уряду України. У роботі [4, с. 16] надана пропозиція, що щорічну зведену доповідь Президенту України про стан мобілізаційної готовності держави має

² У країнах НАТО в процесі формування мобілізаційних планів економіки передбачаються заходи державної підтримки підприємств, організацій, з якими будуть укладені договори (контракти) щодо виконання мобілізаційних завдань (замовлень), причому на добровільній основі. Ці заходи повною мірою компенсують їхні витрати на підготовку до виконання установлених мобілізаційних завдань, визначених мобілізаційним планом.

розробляти спеціальний орган виконавчої влади, який потрібно ще створити. Цей орган має підпорядковуватися Президенту України. Кабінет Міністрів України має доповідати тільки про стан мобілізаційної готовності національної економіки, стан готовності системи цивільного захисту та системи забезпечення життєдіяльності населення.

У статті 13 Закону [5, ст. 13] визначені повноваження центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сфері економічного розвитку (Мінекономіки). В абзаці 5 цієї статті зазначається, що це Міністерство розробляє і подає Кабінету Міністрів України проект мобілізаційного плану національної економіки України на особливий період. Можемо лише здогадуватися, що основні показники мобілізаційного плану національної економіки має розробляти також Мінекономіки.

Ми вважаємо, що основні показники мобілізаційного плану національної економіки мають розроблятися під керівництвом одного з віце-прем'єр-міністрів України Міністерством економічного розвитку та сільського господарства України, Міністерством оборони України, Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством з питань стратегічних галузей промисловості України. Звичайно, до виконання цього завдання мають залучатися й інші міністерства та відомства. Під час визначення цих показників мають ураховуватися вимоги Воєнної стратегії України, показники потреб Збройних Сил України, інших військових формувань, показники плану оборони України, плану мобілізаційного розгортання Збройних Сил України, Стратегічного плану застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони, інші документи.

Із зазначеного вище можна зробити логічний висновок, що основні показники мобілізаційного плану національної економіки мають затверджуватися Президентом України.

У статті 14 Закону [5] серед повноважень Міністерства оборони України визначено, що згадане міністерство через Генеральний штаб Збройних Сил України «розробляє проект мобілізаційного плану Збройних Сил України, інших військових формувань». Однак у цьому Законі [5] не визначено, що затвердження цього плану належить до повноважень Президента України.

Як бачимо, повноваження Президента й Уряду України, міністерств і відомств, інших державних органів у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації чітко не визначені [4].

Було б логічним, якби Президент України як голова держави та Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України затверджував своїми указами всі стратегії, доктрини, концепції й інші стратегічні документи, що стосуються питань національної безпеки та оборони. При такому підході забезпечується взаємоузгодження цілей, основних напрямів, завдань у сфері національної безпеки та оборони, які розробляються на найвищому рівні управління державою [6–8].

Далі Міністерство економічного розвитку та сільського господарства України на основі затверджених Президентом України основних показників мобілізаційного плану національної економіки має можливість розробляти та подавати на затвердження Кабінету Міністрів України проект мобілізаційного плану національної економіки України [5].

Виходячи з наших міркувань, можна зробити висновок, що основні показники плану оборони України, Стратегічного плану застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони, мобілізаційного плану Збройних Сил України, інших військових формувань, плану оперативного обладнання території України з метою оборони, а також основні показники мобілізаційного плану національної економіки України перед поданням Президенту України на затвердження обов'язково взаємно узгоджуються. Звідси, такі документи як мобілізаційний план національної економіки, мобілізаційний план Збройних Сил України, інших військових формувань, план цивільного захисту України забезпечують управління мобілізацією держави у визначених сферах діяльності та охоплюють усі її інститути й національне господарство. Тоді виникає запитання: що має являти собою мобілізаційний план України, які його призначення та зміст? Невже комплект зі вказаних вище документів (планів)?

Керівництво держави з оголошенням мобілізації чи введення воєнного стану цікавлять насамперед заходи, що спрямовуються на управління перебігом мобілізації в державі, приведення в необхідний стан відповідних організаційних структур, забезпечення функціонування держави, промисловості, сил оборони, населення у воєнний час.

Із зазначеного випливає, що для управління мобілізацією держави на рівні найвищого керівництва достатньо розробляти «План переведення України на режим функціонування в умовах особливого періоду» або «План управління державою в особливий період». Далі, відповідно до повноважень та командної інформації (розпоряджень) найвищого керівництва держави, Кабінет Міністрів України, інші центральні органи виконавчої влади мають організувати:

- Кабінет Міністрів України – переведення діяльності органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування на роботу в умовах воєнного стану;

- Кабінет Міністрів України (у взаємодії з центральними й місцевими органами виконавчої влади, іншими державними органами) – переведення національної економіки України, економік на територіях відповідних адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, системи забезпечення життєдіяльності населення згідно з мобілізаційними планами на режим роботи в умовах воєнного стану;

- Міністерство оборони України через Генеральний штаб Збройних Сил України – мобілізаційне розгортання Збройних Сил, інших військових формувань (переведення на організацію та склад воєнного часу);

- Міністерство внутрішніх справ України – переведення органів управління системи МВС, органів управління єдиної системи цивільного захисту на роботу в умовах воєнного стану, оперативно-рятувальної служби цивільного захисту на організацію та склад воєнного часу.

У підсумку необхідно зазначити, що повноваження Президента й Уряду України, міністерств і відомств, інших державних органів мають бути чітко розподілені з урахуванням принципу централізації управління у сфері національної безпеки та оборони. Для цього необхідно внести відповідні зміни в Закони України «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію» [5], «Про оборону України» [6], «Про національну безпеку України» [9].

3. Рекомендації щодо порядку розроблення мобілізаційного плану національної економіки України

Мобілізаційне планування національної економіки (за змістом стратегічне) – це систематизовані та певною мірою формалізовані зусилля органів управління національною економікою (мобілізаційних органів (підрозділів)), спрямовані на розробку та організацію виконання мобілізаційних планів, проєктів та програм мобілізаційної підготовки.

Розробка мобілізаційного плану національної економіки України як специфічний вид діяльності – це послідовний ітераційний процес, що має складатися з кількох взаємопов'язаних *етапів*:

- 1) визначення у Стратегії національної безпеки України цілей і завдань щодо підвищення рівня мобілізаційної готовності окремих галузей (складових) національної економіки України в плановому періоді та підвищення із цією метою ефективності її мобілізаційної підготовки;

- 2) аналіз стану готовності підсистем та елементів системи мобілізації національної економіки, стану їх мобілізаційної підготовки; чинників, що перешкоджають підвищенню рівня мобілізаційної готовності економіки; оцінювання наявних ресурсів тощо;

- 3) формулювання у Стратегії воєнної безпеки України основних завдань підтримання мобілізаційної готовності України та її національної економіки; завдань воєнно-економічного забезпечення оборони держави, розвитку оборонно-промислового комплексу;

- 4) підготовка та затвердження (в разі необхідності) концепції вдосконалення (реформування) мобілізаційної підготовки національної економіки, шляхів досягнення поставлених цілей;

- 5) організація реалізації стратегій шляхом розробки (коректування) на всіх рівнях мобілізаційного планування національної економіки мобілізаційних планів, планів першочергових заходів мобілізаційної підготовки;

- 6) планування мобілізаційної підготовки національної економіки на всіх рівнях управління цією сферою шляхом розробки середньострокових і короткострокових програм мобілізаційної підготовки;

- 7) підготовка до реалізації мобілізаційних планів, організація виконання запланованих завдань та заходів у планах першочергових заходів мобілізаційної підготовки та програмах мобілізаційної підготовки;

- 8) облік, контроль та аналіз виконання першочергових заходів мобілізаційної підготовки та програм мобілізаційної підготовки.

Розгляньмо детальніше зміст етапів процесу мобілізаційного планування національної економіки.

Перший етап. Мобілізаційне планування національної економіки має розпочинатися вже в процесі розробки Стратегії національної безпеки України, яка є основою для підготовки всіх інших документів планування у сферах національної безпеки та оборони [7, 9, 10]. У цій Стратегії серед механізмів забезпечення оборони України, захисту її суверенітету має визначитися завдання підтримання достатнього рівня мобілізаційної готовності України.

Другий етап. Етап аналізу стану готовності підсистем та елементів системи мобілізації національної економіки, стану їх мобілізаційної підготовки. За рішенням Ради національної безпеки і оборони України відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» [9], Стратегії національної безпеки України [10, п. 58] та інших документів довгострокового планування перед черговим циклом планування у сферах національної безпеки та оборони може проводитися комплексний огляд сектору безпеки та оборони.

Оцінювання стану мобілізаційної готовності держави, Збройних Сил, національної економіки, стану їхньої мобілізаційної підготовки, аналіз чинників, що перешкоджають підвищенню рівня мобілізаційної готовності економіки, оцінювання наявних ресурсів мають бути одними із завдань огляду. Ці завдання мають передбачатися нормами Закону України «Про національну безпеку України». Для цього потрібно внести необхідні зміни до згаданого Закону [9].

Вважаємо, що за результатами огляду мають розроблятися й уточнятися концептуальні документи розвитку системи мобілізації України та її складових підсистем, напрями вдосконалення мобілізаційної підготовки, визначитися (уточнюватися) основні цілі, завдання та заходи, спрямовані на досягнення необхідних мобілізаційних спроможностей щодо виконання завдань за призначенням у сфері оборони та військового будівництва «в поточних і прогнозованих умовах безпекового середовища».

Крім того, для формування цілей та завдань мобілізаційної підготовки держави, підтримання визначеного рівня мобілізаційної готовності України слугують висновки зі щорічних доповідей Президенту України про стан мобілізаційної готовності України й інші документи [5, абзац 25 ст. 12].

Третій етап. Формулювання у Стратегії воєнної безпеки України основних напрямів, цілей і завдань підвищення мобілізаційної готовності держави, завдань

мобілізаційної підготовки на підставі вимог, визначених Стратегією національної безпеки України, висновків зі звітів за результатами комплексного огляду сектору безпеки та оборони [9]. Це такі основні завдання:

- напрямки й завдання підтримання мобілізаційної готовності національної економіки України, Збройних Сил, інших військових формувань, Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту на рівні, необхідному для забезпечення вирішення завдань в особливий період;
- основні цілі й завдання системи мобілізаційної підготовки України та її підсистем (органів управління на всіх рівнях ієрархії системи, національної економіки України та її складових, Збройних Сил, інших військових формувань, Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту) для забезпечення досягнення достатнього рівня мобілізаційної готовності держави.
- завдання воєнно-економічного забезпечення оборони, забезпечення сил оборони матеріальними засобами відповідно до показників, визначених у плані оборони України, в мобілізаційному плані Збройних Сил;
- завдання розвитку оборонно-промислового комплексу.

Вважаємо, що у Стратегії воєнної безпеки України напрями, цілі та завдання мобілізаційної підготовки національної економіки, підтримання її мобілізаційної готовності, завдання воєнно-економічного забезпечення оборони доцільно визначати в окремих розділах.

Четвертий етап. Розробка концепції вдосконалення (реформування) мобілізаційної підготовки в Україні. Її основним призначенням є визначення напрямів, цілей, завдань, пріоритетів реформування мобілізаційної підготовки в державі та способів їх реалізації.

На сьогодні для України завдання розробки концептуального підходу до вдосконалення (реформування) мобілізаційної підготовки національної економіки є важливим і невідкладним. Адже останнім часом у збройній боротьбі в сучасних збройних конфліктах має місце зміна способів і методів ведення бойових дій для вирішення оперативних і стратегічних завдань. Аналіз локальних війн та збройних конфліктів останніх років показує, що для перебігу і результатів війни вирішальне значення має її початковий період. Період інтенсивних бойових дій жорстко обмежений за часом, після нього настає постконфліктний етап. Звідси випливають нові вимоги до визначення пріоритетності завдань і заходів мобілізаційних планів та програм мобілізаційної підготовки, до їхнього змісту й до основних показників мобілізаційного плану національної економіки.

Виходячи із зазначених обставин, економічних можливостей держави, висновків з оцінки стану мобілізаційної готовності економіки та її мобілізаційних спроможностей, оцінки існуючого стану мобілізаційного планування, в концепції вдосконалення (реформування) мобілізаційної підготовки національної економіки (якщо буде прийняте рішення про її розробку), мають бути визначені напрями,

цілі, завдання, пріоритети реформування мобілізаційної підготовки економіки та способи їх реалізації, а також уточнені, відповідно до вимог часу, принципи мобілізаційного планування, що забезпечать досягнення визначених цілей цього процесу та підвищення ефективності мобілізаційної підготовки економіки загалом. Ця концепція має охоплювати також питання підвищення ефективності мобілізаційного планування.

П'ятий етап – організація реалізації стратегій шляхом розробки (коригування) мобілізаційних планів, середньострокових і короткострокових програм мобілізаційної підготовки на всіх рівнях мобілізаційного планування національної економіки. На цьому етапі здійснюються основні кроки з реалізації згаданих вище стратегій через розробку програм, планів і процедур.

Першим кроком процесу мобілізаційного планування національної економіки України є розробка й затвердження основних показників цього плану. Завдання щодо розробки цих показників устанавлюються відповідним рішенням Кабінету Міністрів України. Основою для їх розробки, на нашу думку, мають слугувати вимоги Стратегії воєнної безпеки України, потреби сил оборони в озброєнні та військовій техніці, матеріальних засобах, послугах і роботах, а також потреби національної економіки в особливий період, дані стосовно можливостей на воєнний час підприємств національної економіки щодо виробництва продукції, виконання робіт і надання послуг відповідно до заявлених потреб, показники, норми та нормативи, встановлені указами й розпорядженнями Президента України, постановами та розпорядженнями Уряду України, наказами і розпорядженнями центральних органів виконавчої влади.

Основними показниками мобілізаційного плану національної економіки визначаються узагальнені характеристики та параметри обсягів поставок основних видів продукції протягом річного періоду для державних потреб та потреб населення у воєнний час та їх фінансове забезпечення.

Другий крок має полягати в розробці на основі затверджених основних показників проекту мобілізаційного плану національної економіки України на особливий період та плану першочергових заходів мобілізаційної підготовки економіки. Проект плану згідно із Законом [5, ст. 13] розробляє Міністерство економічного розвитку та сільського господарства України і подає Кабінету Міністрів України на затвердження.

Зауважмо, мобілізаційний план національної економіки України не може бути комплектом мобілізаційних планів центральних органів виконавчої влади у відповідних сферах управління та галузях національної економіки. Це окремо сформована сукупність документів, які визначають зміст, загальні обсяги, виконавців, порядок і строки здійснення заходів переведення національної економіки на функціонування в умовах особливого періоду. Адже цим документом має керуватися Уряд

України (орган виконавчої влади, який забезпечує виконання повноважень Кабінету Міністрів України у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації) з оголошенням мобілізації чи введення воєнного стану в державі.

Цей план має містити завдання для міністерств, інших органів управління, господарюючих суб'єктів та забезпечувати у воєнний час потребу сил оборони в озброєнні, військовій і спеціальній техніці, боєприпасах, продовольстві, речовому майні, паливно-мастильних засобах, а також інші потреби держави й населення, включно з послугами з охорони здоров'я, транспорту і зв'язку, потребами в енергетичних ресурсах, завданнями нормованого забезпечення населення.

Крім того, що важливо, у складі документів мобілізаційного плану національної економіки має бути «План першочергових заходів мобілізаційної підготовки» [5, абзац 8 ст. 1].

Як зазначалося вище, метою формування мобілізаційного плану національної економіки є гарантоване забезпечення у воєнний час потреб сил оборони, а також задоволення інших державних потреб і потреб населення.

Гарантованого забезпечення потреб держави та потреб населення можна досягти трьома шляхами:

- установленням Кабінетом Міністрів України завдань на поставки у воєнний час найважливіших видів продукції протягом річного періоду з подальшим укладенням з визначеними підприємствами та організаціями в установленому порядку договорів (контрактів);
- проведенням у мирний час комплексу заходів з мобілізаційної підготовки національної економіки держави;
- передбаченням Кабінетом Міністрів України гарантованого виділення фінансових ресурсів через державний бюджет і матеріально-технічних ресурсів, накопичених у державному матеріальному резерві, для повної компенсації витрат підприємств на підготовку до виконання установлених мобілізаційних завдань.

Далі (*третій крок*) на забезпечення виконання мобілізаційного плану національної економіки України центральні органи виконавчої влади та інші державні органи (міністерства і відомства) повинні формувати мобілізаційні плани галузей економіки (сфер діяльності) та плани першочергових заходів мобілізаційної підготовки, відповідно до яких організаціям, підприємствам, що перебувають у сфері управління зазначених органів виконавчої влади або пов'язаних з їхньою діяльністю, установлюються завдання та визначаються заходи щодо мобілізаційного розгортання економік і виконання встановлених завдань.

Наступний крок (*четвертий*). Задля забезпечення виконання мобілізаційного плану національної економіки України здійснюється формування місцевими органами виконавчої влади мобілізаційних планів та планів першочергових заходів мобілізаційної підготовки економік відповідних адміністративно-територіальних одиниць (регіонів), відповідно до яких організаціям, підприємствам,

що перебувають у сфері управління зазначених органів влади чи пов'язаних з їхньою діяльністю, установлюються завдання та визначаються заходи щодо мобілізаційного розгортання економік регіонів.

Задля забезпечення виконання мобілізаційного плану національної економіки України на підставі встановлених завдань також мають здійснюватися розробка та затвердження мобілізаційних планів і планів першочергових заходів мобілізаційної підготовки економік органів місцевого самоврядування.

П'ятим кроком є розробка мобілізаційних планів, планів першочергових заходів мобілізаційної підготовки підприємствами, установами та організаціями, яким установлені мобілізаційні завдання (замовлення).

Виконання заходів, передбачених цими планами, має бути максимально продуманим. Для цього здійснюється вибір форм і методів їх проведення, знаходяться різні варіанти вирішення поставлених завдань, правильно розподіляється час роботи над завданнями, оцінюється обсяг майбутньої роботи та обсягів фінансування.

Шостий етап. Планування мобілізаційної підготовки національної економіки на всіх рівнях управління цією сферою.

Процес планування мобілізаційної підготовки національної економіки (розробка середньострокових та річних програм мобілізаційної підготовки) центральними органами виконавчої влади та іншими державними органами у відповідних сферах управління та галузях національної економіки, в регіонах місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування має передбачати таку саму послідовність, що й процес планування щодо розробки мобілізаційних планів.

Основними вихідними даними для розробки органами виконавчої влади (міністерствами та відомствами), органами місцевого самоврядування середньострокових і, відповідно, короткострокових програм мобілізаційної підготовки є цілі, завдання, визначені Стратегією воєнної безпеки України, заходи, передбачені в мобілізаційному плані національної економіки, мобілізаційних планах економік адміністративно-територіальних одиниць та місцевого самоврядування, у планах першочергових заходів мобілізаційної підготовки, інших документах сфери безпеки та оборони.

Відповідно до повноважень Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади, державних органів, органів місцевого самоврядування у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації, визначених у розділі III Закону України «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію» [5], розробка довгострокових (згідно із Законом [9] – *середньострокових*) та короткострокових програм мобілізаційної підготовки здійснюється:

- а) у відповідних сферах управління та галузях національної економіки центральними органами виконавчої влади та іншими державними органами – міністерствами і відомствами;

б) у регіонах місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування³.

Середньострокові програми мобілізаційної підготовки ґрунтуються на напрямках дій, визначених для досягнення завдань, поставлених довгостроковим (стратегічним) плануванням. Вони мають містити комплекс заходів, спрямованих на досягнення готовності національної економіки, її галузей, економік адміністративно-територіальних одиниць, підприємств до функціонування в особливий період.

У документах короткострокового планування визначаються завдання щодо реалізації документів середньострокового планування.

Програми мобілізаційної підготовки національної економіки як документи середньострокового планування, що розробляються центральними органами виконавчої влади та іншими державними органами, місцевими органами виконавчої влади, повинні мати дві основні складові:

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

Сьомий етап. Підготовка до реалізації мобілізаційних планів, виконання планів першочергових заходів мобілізаційної підготовки, планових заходів програм мобілізаційної підготовки.

Основні складові успішного виконання планів і програм:

- доведення до всіх учасників системи мобілізації економіки цілей, стратегій, змісту мобілізаційних планів і програм мобілізаційної підготовки для їх активного залучення в процес реалізації стратегії;
- своєчасне забезпечення відповідними керівниками всіх необхідних ресурсів для реалізації заходів мобілізаційних планів, заходів програм мобілізаційної підготовки;
- виконання кожним рівнем керівництва в процесі реалізації планів (програм) своїх завдань та здійснення визначених функцій.

Важливо домогтися усвідомлення учасниками мобілізаційного планування, що планування і втілення планів у реальність – це частини однієї справи, а не різні справи.

³ Законом України «Про національну безпеку України» [9, ст. 25] серед документів довгострокового планування не передбачено розробку програмних документів. Розробка програм мобілізаційної підготовки має бути віднесена до документів середньострокового планування з реалізації інших заходів з посилення обороноздатності держави. Є необхідність приведення Закону [5] у відповідність із цим Законом [9].

Восьмий етап. Облік, контроль та аналіз виконання мобілізаційних планів і програм мобілізаційної підготовки.

Останні два етапи забезпечують перехід до впровадження цілісної системи стратегічного управління мобілізаційною підготовкою та мобілізацією, оскільки зумовлюють необхідність організаційно-аналітичної та контрольно-координаційної діяльності не лише в органах стратегічного планування, а й у ланках, де виконуються дії, визначені стратегічними планами і програмами.

Таким чином, мобілізаційне планування національної економіки України потрібно розглядати як складову планування у сферах національної безпеки та оборони і за своїм змістом має належати до *стратегічного планування*. У цьому виді планування стратегії та концепції мають розроблятися на рівні вищих державних органів, плани та програми – центральними органами виконавчої влади.

Визначення у Стратегії національної безпеки України (п. 60, розділ IV) [10] необхідності модернізації системи мобілізаційної підготовки та мобілізації серед шляхів зміцнення бойового потенціалу Збройних Сил України, інших сил оборони вселяють надію, що накопичені проблеми мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні будуть розв'язані.

Висновки

1. Мобілізаційне планування національної економіки за своїм змістом є стратегічним плануванням, має передбачати в документах планування у сферах національної безпеки та оборони (Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, інших стратегіях) визначення цілей і завдань мобілізаційної підготовки та мобілізації, ув'язку мобілізаційного планування з плануванням оборони держави та оборонним плануванням.

2. В Україні має бути створена ефективна вертикаль управління мобілізаційною підготовкою та мобілізацією. Із цією метою необхідно внести зміни в Закон України «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію» в частині уточнення повноважень органів державної влади та організацій у сфері мобілізаційної підготовки.

3. Мобілізаційний план національної економіки України має складати воєнно-економічну основу плану оборони України. Він, по суті, має бути державним оборонним замовленням на воєнний час. Тому першочергово, завчасно, ще в мирний час здійснюється розробка цього плану та мобілізаційних планів економік відповідних адміністративно-територіальних одиниць, органів місцевого самоврядування.

4. Основним призначенням мобілізаційного плану національної економіки України є виконання передбачених планом заходів та робіт, спрямованих на задоволення у воєнний час потреб Збройних Сил в озброєнні, військовій і спеціальній техніці, боєприпасах, продовольстві,

речовому майні, а також для забезпечення інших державних потреб і потреб населення в цей час, включно з послугами з охорони здоров'я, транспорту, зв'язку, потребами в енергоресурсах, завданнями нормованого забезпечення населення держави.

5. Під час формування мобілізаційного плану національної економіки України основна увага має приділятися гарантованому забезпеченню потреб Збройних Сил України, інших сил оборони в період їх мобілізаційного розгортання та в початковий період збройного конфлікту.

6. Основною метою мобілізаційної підготовки національної економіки є підготовка економіки України, економіки місцевого самоврядування, підготовка органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, підготовка Збройних Сил, інших складових сил оборони до гарантованого забезпечення захисту держави від збройного нападу (агресії) та задоволення потреб держави і потреб населення у воєнний час.

7. Посадові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств і організацій мають нести персональну відповідальність за виконання покладених на них обов'язків у сфері мобілізаційної підготовки і мобілізації. Вони мають створювати необхідні умови працівникам мобілізаційних органів (підрозділів) для виконання покладених на них обов'язків.

8. Система мобілізаційного планування в Україні беззаперечно повинна бути реформована. Рішення про створення та застосування ефективної системи мобілізаційного планування має бути прийняте вищим керівництвом держави. У ньому мають бути визначені функції системи та вимоги до неї. Після прийняття рішення із цього питання необхідно провести ретельну перевірку структури системи мобілізаційного планування для з'ясування питання, чи сприятиме вона досягненню цілей системи.

9. Необхідні подальші дослідження методології мобілізаційного планування національної економіки України, розробки пропозицій щодо принципів розробки мобілізаційних планів, опису етапів мобілізаційного

планування національної економіки, змісту мобілізаційних планів, що розробляються суб'єктами планування на всіх рівнях мобілізаційного планування економік.

Перелік літератури

1. Словник іншомовних слів : 23000 слів та термінологічних словосполучень / уклад. Л. О. Пустовіт [та ін.]. – К. : Довіра : УНВЦ «Рідна мова», 2000. – 1017 с. – (Бібліотека державного службовця. Державна мова і діловодство).

2. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. : 200000 слів / уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпущко. – К. : Аконт, 2006. – (Серія «Нові словники»). – Т. 1 : А–К. – 926 с.; Т. 2 : К–П. – 926 с.; Т. 3 : П–Я. – 862 с.

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

4. *Волотівський П. Б.* Питання забезпечення повноважень органів державної влади у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації / П. Б. Волотівський // Наука і оборона. – 2020. – № 1. – С. 13–20.

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

6. Про оборону України [Електронний ресурс] : Закон України № 1932-ХІІ від 6 грудня 1991 р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>.

7. *Волотівський П. Б.* Мобілізаційна підготовка та мобілізація – важливі складові організації оборони України / П. Б. Волотівський // Наука і оборона. – 2019. – № 4. – С. 13–19.

8. *Сиротенко А. М.* Актуальні проблеми планування оборони України: комплексний підхід / А. М. Сиротенко, П. В. Щипанський, А. К. Павліковський, М. М. Лобко // Наука і оборона. – 2020. – № 1. – С. 3-12.

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

10. Стратегія національної безпеки України [Електронний ресурс] : затверджена Указом Президента України № 392/2020 від 14 вересня 2020 р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.