

Гріненко О. І., к. військ. н., доцент;

Кутовий О. П., к. т. н., доцент;

Шапталенко М. І., к. т. н., доцент

Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, Київ

## Особливості управління мобілізаційною підготовкою національної економіки

**Резюме.** Резюме. У статті проведено аналіз нормативно-правової бази України про обов'язки і функції посадових осіб, органів державного і недержавного управління у сфері мобілізаційної підготовки національної економіки. Визначені зміст мобілізаційної підготовки національної економіки, управління її функціонуванням і розвитком, особливості структури системи управління, просторові і тимчасові показники її впливу в державі. Проаналізовані питання роботи системи.

**Ключові слова:** управління; система органів державного управління; мобілізаційна підготовка національної економіки.

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день ще не проведено ретельного аналізу існуючої системи державного управління мобілізаційною підготовкою національної економіки, її стану, можливостей, готовності до ефективного функціонування. Якісне проведення такого аналізу та усунення існуючих проблем дозволить сприяти забезпеченню національної безпеки України.

Мобілізаційна підготовка національної економіки повинна стати важливим інструментом для органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, а також адміністративно-територіальних одиниць України для створення умов гарантованого переведення Збройних Сил України, інших військових формувань, сил цивільного захисту на організацію і штати воєнного часу, забезпечення функціонування органів державної влади, національної економіки, життя населення в особливий період.

**Ступінь розробленості проблеми.** У роботі [1] пропонується аналіз нормативно-правової бази України стосовно мобілізаційної підготовки держави [2-12].

Наведені правові акти визначають повноваження та функції Верховної Ради України, Ради національної безпеки і оборони України, Ставки Верховного Головнокомандувача – Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства оборони України, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, Генерального штабу ЗС України, інших військових формувань та правоохоронних

органів, обов'язки керівників підприємств, установ, організацій, громадян України та шляхи вирішення завдань у сфері мобілізаційної підготовки держави.

Але в зазначеному правовому полі по-різному визначається зміст повноважень органів державного управління, строки їх реалізації.

Так, у Законі України “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію” визначаються “...суб'єктами оборонного планування в межах повноважень, наданих Конституцією і законами України: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями; Генеральний штаб Збройних Сил України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; урядові комісії, міжгалузеві та відомчі робочі групи”.

Плани (державні програми) у сфері оборони складаються: довгострокові – строком на 12 років, середньострокові – на 6 років, короткострокові – на 2 роки.

Текстом цього закону передбачається розроблення мобілізаційних планів, довготермінових і річних програм мобілізаційної підготовки. Керуючись принципом централізованого керівництва, як суб'єкти управління проведенням заходів мобілізаційної підготовки законом визначені Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство оборони України, Центральні органи виконавчої влади та інші державні органи, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої

влади, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, судові органи, органи прокуратури України, підприємства, установи і організації [9].

У Законі України “Про державні цільові програми” право ініціювання розроблення державної цільової програми надається Кабінету Міністрів України, центральним органам виконавчої влади, Національному банку України, Національній академії наук України, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським радам [12].

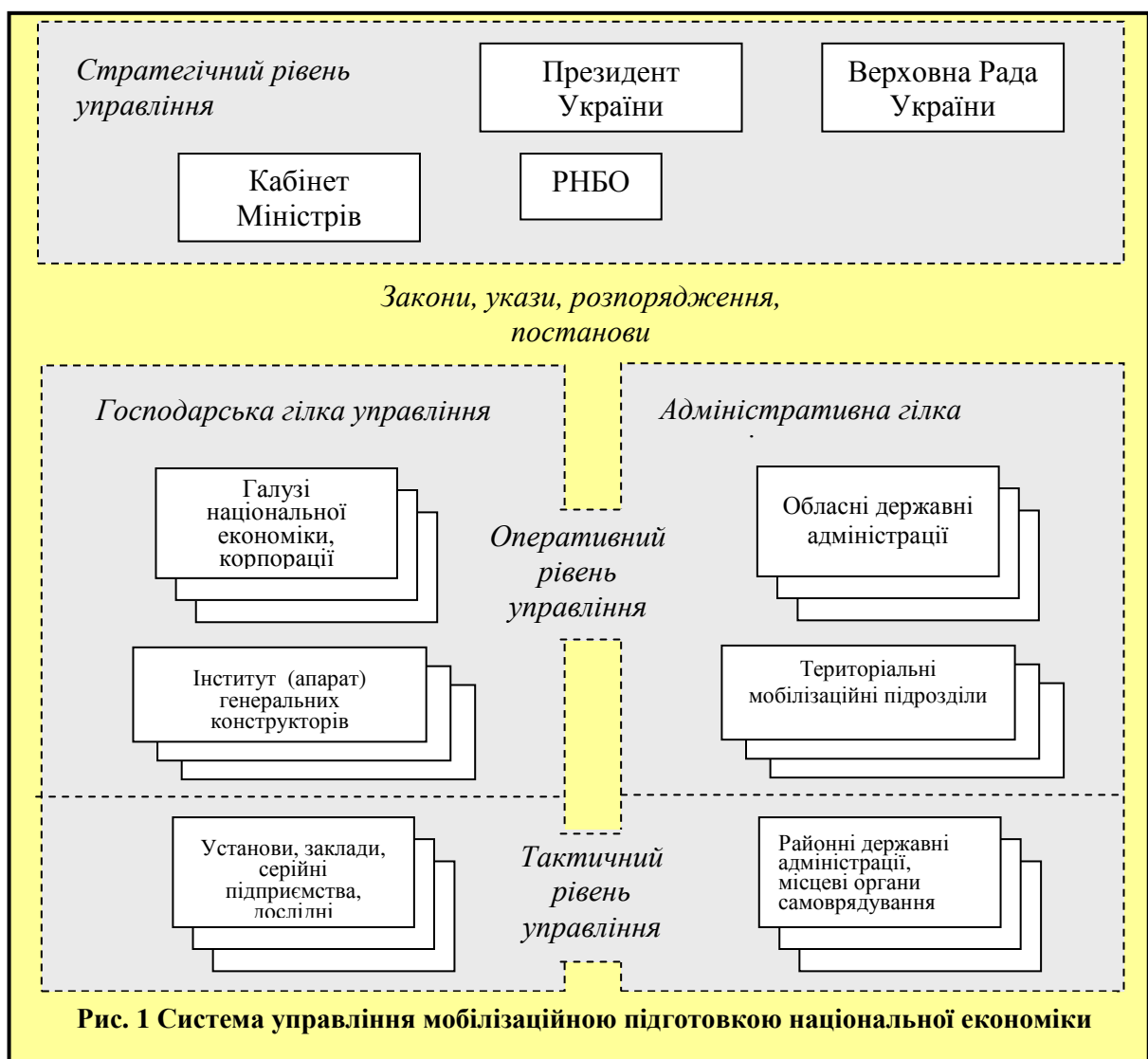
У Законі України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” визначено учасників державного прогнозування та розроблення програм, а саме: Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері економічного розвитку, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві

державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Система програмних документів економічного розвитку складається з програм на середньо- та короткостроковий періоди. Середньостроковий період розробляється на п'ять років, щорічно на наступний рік [11].

Таким чином, ще на підготовчому етапі до управління заходами мобілізаційної підготовки національної економіки вже закладені непогодженість функцій та протиріччя.

**Метою дослідження** є проведення аналізу існуючої системи управління мобілізаційною підготовкою національної економіки та розроблення рекомендацій щодо підвищення ефективності її функціонування.

**Виклад основного матеріалу.** У відповідності до положень нормативно-правової бази до управління мобілізаційною підготовкою національної економіки залучаються (рис. 1):



Президент України – Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України;  
Верховна Рада України;  
Рада національної безпеки і оборони України;

Кабінет Міністрів України;  
центральні органи виконавчої влади;  
інші державні органи;  
Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, міста Києва та Севастополя державні адміністрації;

районні державні адміністрації;  
виконавчі органи сільських, селищних, міських рад;

керівництво підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності (далі “органи управління”).

Загальне керівництво у сфері мобілізаційної підготовки держави здійснюється Президентом України.

Організаційне керівництво мобілізаційною підготовкою держави здійснюється Кабінетом Міністрів України.

Координація діяльності органів виконавчої влади з питань мобілізаційної підготовки здійснюється Радою національної безпеки і оборони України.

Безпосереднє керівництво щодо реалізації заходів з мобілізаційної підготовки здійснюється в центральних органах виконавчої влади та інших державних органах їх керівниками.

Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, центральні органи виконавчої влади відносяться до стратегічного рівня управління.

Галузеві органи державного управління, органи управління корпорацій, державний концерн “Укроборонпром,” Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, міста Києва та Севастополя державні адміністрації належать умовно до оперативного рівня управління.

Районні державні адміністрації, місцеві органи виконавчої влади, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, керівництво підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності належать умовно до тактичного рівня управління.

Під час підготовки та здійснення заходів із мобілізаційної підготовки незалежно від рівня управління посадові особи органу управління виконують управлінські функції за класичним, перевіреним практикою, алгоритмом:

з’ясування та аналіз завдань, що необхідно виконати;

оцінка умов виконання за факторами, що впливають на успішність проведення заходів мобілізаційної підготовки;

формування попередніх завдань учасникам процесу управління щодо підготовки необхідних даних, розроблення (уточнення) графіку роботи керівника і відповідних органів управління (структурних підрозділів) під час вироблення замислу і розроблення планів мобілізаційної підготовки;

підготовка замислу та ухвалення рішення на організацію проведення заходів мобілізаційної підготовки;

постановка завдань органам управління відповідних рівнів, підприємствам, установам, і організаціям;

планування заходів мобілізаційної підготовки;

організація і підтримка взаємодії між усіма учасниками процесу управління;

здійснення відповідних видів забезпечення;

організація управління; проведення підготовки підлеглих органів управління;

організація контролю та надання допомоги підлеглим;

безпосереднє управління діями [13].

Об’єктами управлінського впливу під час вирішення завдань мобілізаційної підготовки національної економіки є:

національна економіка, питання її спроможності до переведення і функціонування в умовах особливого періоду;

органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації – з питань умов їх діяльності та підготовки до роботи під час особливого періоду;

правове поле у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації – з питань повноти, якості розробки та впровадження, ефективності впливу на вирішення завдань;

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Генеральний штаб Збройних Сил України – з питань наукового і методичного забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації;

мобілізаційне планування (мобілізаційні плани, довготермінові і річні програми мобілізаційної підготовки) – з питань їх розроблення та уточнення;

єдина державна система цивільного захисту населення і територій – з питань її підготовки до функціонування в умовах особливого періоду;

мобілізаційні потужності – з питань їх створення, розвитку та утримання для задоволення потреб держави в особливий період;

спеціальні формування – з питань їх створення і підготовка до розгортання;

мобілізаційний резерв – з питань його створення та утримання;

страховий фонд проектної, конструкторської і технологічної документації на продукцію мобілізаційного та оборонного призначення – з питань його створення та збереження;

техніка та об'єкти, призначені для передачі в разі мобілізації Збройним Силам України, іншим військовим формуванням – з питань їх підготовки, утримання в належному стані;

система управління державою – з питань забезпечення готовності її до функціонування в особливий період;

система забезпечення держави – з питань планування і підготовки до нормованого (в разі необхідності) забезпечення населення продовольчими та непродовольчими товарами, медичним обслуговуванням, послугами зв'язку, транспорту, комунальними та побутовими послугами;

військовозобов'язані – з питань їх бронювання за органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями на період мобілізації та на воєнний час;

керівний склад органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій, підприємств, установ і організацій – з питань підготовки до дій в разі мобілізації;

керівники органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, працівники відповідних мобілізаційних підрозділів і працівники – з питань мобілізаційної роботи та підвищення кваліфікації з мобілізаційної підготовки та мобілізації;

керівний та оперативний склад органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій – з питань проведення військово-економічних мобілізаційних навчань і тренувань;

національна економіка, органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, Збройні Сили України, інші військові формування, сили цивільного захисту, підприємства, установи і організації, а також

адміністративно-територіальні одиниці України – з питань перевірки та оцінки стану мобілізаційної готовності;

міжнародне співробітництво – з питань співробітництва у сфері мобілізаційної підготовки;

фінансова система держави – з питань підготовки до функціонування в умовах особливого періоду;

державні стандарти – з питань розробки і підготовки до запровадження в особливий період;

об'єкти, споруди та транспортні магістралі оборонного і важливого загальнодержавного значення – з питань планування і підготовки до технічного прикриття в особливий період;

підприємства, установи і організації – з питань доведення основних показників мобілізаційного плану, укладання договорів (контрактів) на виконання мобілізаційних завдань (замовлень), поставку матеріально-технічних ресурсів, виконання робіт та надання послуг в особливий період;

транспортна система держави – з питань підготовки до забезпечення мобілізації;

трудові ресурси держави – з питань підготовки до перерозподілу в особливий період;

система інформаційного забезпечення – з питань підготовки до функціонування в загрозовий та особливий період, підготовки до переведення редакцій друкованих засобів масової інформації і теле- та радіоорганізацій до роботи під час мобілізації та у воєнний час.

Організація реалізації заходів із мобілізаційної підготовки на відповідній території чи сприяння їх виконанню здійснюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, містами Києва та Севастополя державними адміністраціями, місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад.

Управління трудовими колективами під час підготовки та здійснення заходів із мобілізаційної підготовки на підприємствах, установах і організаціях, незалежно від форм власності проводиться керівництвом зазначених підприємств, установ і організацій.

У свою чергу Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, міста Києва та Севастополя державні адміністрації, районні державні адміністрації, місцеві органи виконавчої влади,

виконавчі органи сільських, селищних, міських рад – належать до адміністративної гілки управління.

Галузеві органи державного управління, органи управління корпорацій, керівництво державного концерну “Укроборонпром”, інших підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності, належать до господарської гілки управління.

При цьому, система управління мобілізаційною підготовкою – це складова частина загальної системи управління державою, яка спрямовує діяльність органів державної влади, інших державних органів (у тому числі, всіх органів військового управління військових формувань, створених у відповідності до законодавства України, спеціальних правоохоронних органів), органів місцевого самоврядування, єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій, підприємств, установ і організацій – на підготовку органів управління, засобів зв'язку, інформаційного забезпечення, а також фінансових і матеріально-технічних ресурсів до проведення мобілізації.

Таким чином, процес управління мобілізаційною підготовкою національної економіки полягає в цілеспрямованій діяльності керівників, персоналу органів управління щодо підтримання та удосконалення мобілізаційної готовності галузей національної економіки, підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності, центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади та виконавчих органами сільських, селищних, міських рад, підприємств, установ і організацій, Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених у відповідності до законодавства України, правоохоронних органів та населення України шляхом послідовної реалізації заходів довгострокових і річних програм мобілізаційної підготовки.

Аналіз подій на сході України та пов'язане з ними проведення заходів із мобілізації, вказують на наявність суттєвих недоліків у управлінні мобілізаційною підготовкою.

Законодавча база в зазначеній сфері не досконала. Наукове і методичне забезпечення не достатньо впливають на якісне зростання можливостей щодо задоволення потреб Збройних Сил України, інших військових формувань, діяльності національної економіки, органів державного управління та населення в особливий період.

Рішення, що приймаються, не завжди забезпечуються коштами та ресурсами на виконання заходів довготермінових програм мобілізаційної підготовки.

Зміни в мобілізаційні плани за підсумками річних поточних уточнень своєчасно не вносяться. У планах, що розробляються не завжди передбачається гарантоване, повноцінне ресурсне забезпечення щодо функціонування національної економіки та її галузей в умовах особливого періоду.

Посадові особи стратегічного рівня управління тільки інколи приймають участь у підготовці заходів щодо створення, розвитку та утримання мобілізаційних потужностей для задоволення потреб держави в особливий період.

Органами управління недостатньо уваги приділяється створенню і підготовці заходів щодо розгортання галузевих спеціальних формувань. Посадовцями не завжди своєчасно приймаються рішення щодо розбронювання та реалізації застарілих матеріальних засобів мобілізаційного резерву.

Не всі заходи, що плануються, забезпечують розвиток систем зв'язку та автоматизації з метою забезпечення готовності системи управління державою до функціонування в особливий період у відповідності до сучасних вимог.

Практика показала, що робота органів управління щодо бронювання військовозобов'язаних за підприємствами, установами і організаціями національної економіки на період мобілізації та на воєнний час проводиться безсистемно, керівниками контролюється не ефективно.

Підготовка керівного складу органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій до дій в разі мобілізації проводиться не достатньо ефективно, без залучення потенціалу системи військової освіти.

Деякі керівники органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в порушення діючих вимог скорочують чисельність працівників відповідних мобілізаційних підрозділів і працівників із питань мобілізаційної роботи.

Проведення військово-економічних мобілізаційних навчань і тренувань доручається другорядним особам. Керівники органів державної влади, інших державних органів участь у зазначених заходах приймають не постійно.

Перевірка та оцінка стану мобілізаційної готовності національної економіки проводиться. Але позитивні зміни за підсумками роботи відбуваються не завжди.

Управління підготовкою до технічного прикриття в особливий період об'єктів, споруд та транспортних магістралей оборонного і важливого загальнодержавного значення здійснюється в умовах критично обмеженого фінансування. Будівництво дублюючої потужної мережі транспортних магістралей, енергомостів, підстанцій тощо в необхідній кількості не відбувається.

Укладання договорів (контрактів) на виконання підприємствами, установами і організаціями мобілізаційних завдань (замовлень) не завжди відбувається разом з організацією поточного виробництва та завантаженням щорічним держзамовленням на поставку продукції з метою набуття досвіду організації виробництва, удосконалення технологій, підготовки виробничих сил, пошуку суміжників тощо.

Усе це стає можливим через організаційну недосконалість структур управління. Так, в апараті Президента України відсутня структура, на яку покладаються функції підготовки рішень у сфері мобілізаційної підготовки національної економіки та здійснення контролю за їх виконанням. Наприклад, у Росії існує Головне управління спеціальних програм Президента РФ (ГУСП), що було утворено в січні 1994 року. Цей федеральний орган виконавчої влади виконує функції щодо забезпечення президентом повноважень у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації в Російській Федерації. Адміністрація Президента України таких функцій не має. Законом України “Про Раду національної безпеки і оборони України” зазначені функції на апарат РНБОУ не покладені. Аналогічне ставлення до організаційного забезпечення управління зазначеним питанням відбувається в Кабінеті Міністрів України, Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України. В Кабінеті Міністрів України під час реформування оборонно-мобілізаційного управління скорочено мобілізаційний відділ. За наслідками реформування Міністерства економічного розвитку і торгівлі України мобілізаційне управління переформовано у відділ.

Не впливає на покращення стану справ у зазначеній сфері діяльності і постійна ротація керівного складу органів державної влади, інших державних органів, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій.

Вкрай незрозумілою залишається теза в законодавстві щодо задоволення потреб оборони “виходячи з економічних можливостей держави”. Для того і здійснюється управління підготовкою національної економіки, щоби ці можливості наближалися до потреб оборони.

**Висновки.** Таким чином можна стверджувати, що вертикалі управління мобілізаційною підготовкою національної економіки ефективно не працюють як в адміністративній, так і господарській гілках влади на всіх її рівнях.

Пропонується доопрацювати правове поле, провести організаційні заходи з метою створення працездатних органів управління. Налагодити підготовку фахівців для мобілізаційної сфери діяльності з використанням потенціалу військової освіти. Забезпечити фінансування мобілізаційної підготовки національної економіки за критичними напрямками.

**Подальші дослідження** слід присвятити проблемам прийняття стратегічних рішень і організації їх виконання як у сфері безпеки і оборони в цілому, так і в контексті формування ефективної в мирний час та особливий період національної економіки.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Грінченко О.І., Шапталенко М.І. “Нормативно-правова база України щодо підготовки довготермінових (довгострокових) програм мобілізаційної підготовки центральних органів виконавчої влади, інших державних органів у підвищенні обороноздатності та підготовки держави до збройного захисту”. Матеріали міжвідомчої науково-практичної конференції 16 квітня 2015 року.
2. Закон України “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію”.
3. Конституція України.
4. Закон України “Про Кабінет Міністрів України”.
5. Закон України “Про Раду національної безпеки і оборони”.
6. Закон України “Про основи національної безпеки України”.
7. Закон України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”.
8. Закон України “Про оборону України”, “Про Збройні Сили України”.
9. Закон України “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію”.
10. Закон України “Про організацію оборонного планування”.
11. Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”.
12. Закон України “Про державні цільові програми”.
13. Словник основних термів та скорочень які використовуються в НАТО підприємствам, установам, організаціям. МО України Київ, 2004 р. стор 70.

Стаття надійшла до редакції 15.09.2015

**Гриненко А. И., к.воен.н., доцент;**

**Кутовой О. П., к.т.н., доцент;**

**Шапталенко Н. И. к.т.н., доцент**

Центр военно-стратегических исследований Национального университета обороны Украины имени Ивана Черняховского, Киев

**Особенности управления мобилизационной подготовкой национальной экономики**

**Резюме.** В статье проведен анализ нормативно-правовой базы Украины в части, касающейся обязанностей и функций должностных лиц, органов государственного и не государственного управления в сфере мобилизационной подготовки национальной экономики. Определены содержание мобилизационной подготовки национальной экономики, управление ее функционированием и развитием, особенности структуры системы управления, пространственные и временные показатели ее влияния в государстве. Проанализированные вопросы работы системы.

**Ключевые слова:** управление; система органов государственного управления; мобилизационная подготовка национальной экономики.

**A. Grinenko;**

**O. Kutoviy;**

**N. Shaptalenko**

Center for Military and Strategic Studies National Defence University of Ukraine named after Ivan Chernykhovskij, Kyiv

**Management features by mobilizational preparation of national economy**

**Resume.** In the article the analysis of normatively-legal base of Ukraine is conducted in the part regarding to duties and функций of public servants, organs of state and not state administration in the field of mobilizational preparation of national economy. Maintenance of mobilizational preparation of national economy, management, is certain her functioning and development, features of structure of control system, spatial and temporal indexes of her influence in the state. Analysed questions of work of the system.

**Keywords:** management; system of organs of state administration; mobilizational preparation of national economy.