

Шойко Василь Анатолійович,
к.і.н., доц.,
заступник начальника інституту – головний інженер,
Український науково-дослідний інститут цивільного захисту,
м. Київ
ORCID 0000-0001-8670-8779

УДК 351:33

doi: 10.34213/ap.20.01.29

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Розглянуто європейський досвід формування організаційного забезпечення механізмів державного управління у сфері цивільного захисту для їх можливої практичної реалізації в Україні. Проаналізовано особливості роботи спеціального урядового комітету КОБРА ("Cabinet Office Briefing Room A" – COBRA), який є найвищим органом, що приймає рішення у сфері цивільного захисту Великобританії, а також централізованого органу МВС Німеччини (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe), який забезпечує координацію виконавчих, муніципальних, урядових та органів громадського захисту території.

Ключові слова: концепція цивільної оборони, механізми державного управління у сфері цивільного захисту, протипожежні органи, комітет для координації сил цивільної оборони в Європейському економічному співтоваристві, Генеральний Директорат Європейської Комісії з питань навколишнього середовища.

Постановка проблеми. У багатьох країнах, особливо членах Європейського Союзу, сьогодні існує добре розроблена й ефективна система органів влади, структурованих сил і засобів цивільного захисту або протипожежних органів, які забезпечують захист та виживання населення, що має сприяти зростанню економічного потенціалу та забезпеченню умов для розвитку соціальної інфраструктури держав, як у мирний час, так і під час різних катастроф, аварій тощо [7, с. 1001].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У наукових працях як вітчизняних, так і зарубіжних учених досліджуються питання державного управління системами цивільного захисту в окремих країнах. Зокрема, зазначеній проблематиці присвячено праці С. Андреєва, Ю. Воробйова, А. Капля, К. Мяснянкін та ін. Однак всі вони мають фрагментарний характер і не дають всебічного аналізу сучасного стану побудови, експлуатації та управління механізмами цивільної оборони країн ЄС.

Мета статті полягає у вивченні європейського досвіду формування організаційного забезпечення механізмів державного управління у сфері цивільного захисту для їх можливої практичної реалізації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Система цивільного захисту відіграє важливу роль у забезпеченні національної безпеки європейських країн і саме її формуванню та розвитку приділяється все більше уваги в рамках європейських структур безпеки [3, с. 130]. В останні роки розуміння змісту, принципів і організаційного забезпечення цивільного захисту в європейських країнах знало значних змін, які зумовлені рядом чинників, представлених на рис. 1.

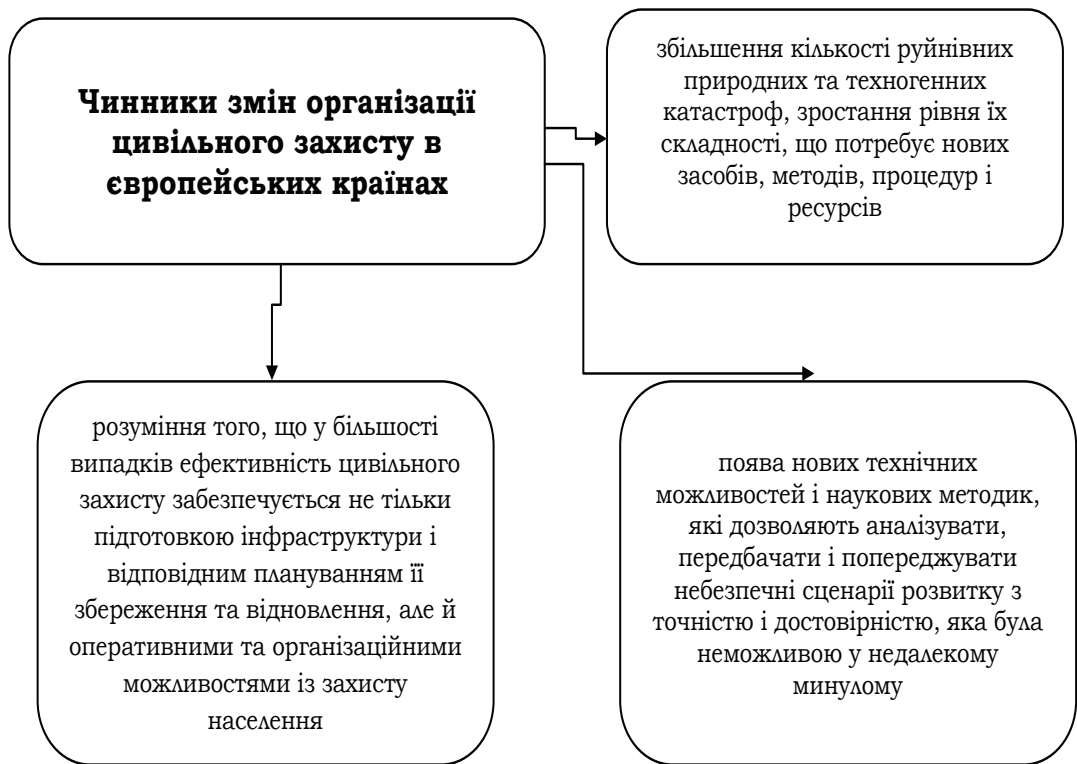


Рис. 1. Чинники змін організації цивільного захисту в європейських країнах

Розвиток інтеграційних процесів між Україною та Європейським Союзом вимагає розуміння нових підходів до побудови та механізмів реалізації як загальної політики ЄС, в цілому, так і взаємодії їх окремих компонентів. Тому важливо проаналізувати досвід та розглянути підходи до управління ЄС у формулюванні та реалізації політики цивільного захисту.

Генеральний Директорат Європейської Комісії з питань навколишнього середовища, який знаходиться у Брюсселі, безпосередньо відповідає за реалізацію політики ЄС щодо організації захисту навколишнього середовища, охорони повітря, розвитку біотехнологій, контролю за роботою хімічної галузі, безпеки розвитку промисловості та технологій, використання землі та природних ресурсів [6, с. 94]. У 1985 р. у Західній Європі був створений спеціальний комітет для координації сил цивільної оборони в Європейському економічному співтоваристві, в тому числі з питань запобігання та реагування на катастрофи та стихійні лиха.

У листопаді 1988 р. у Брюсселі відбулася нарада представників провідних органів цивільної оборони країн ЄС, на якій обговорювалися питання

вдосконалення координації дій щодо ліквідації наслідків серйозних аварій на виробництві та руйнівних стихійних лих [4, с. 56]. Система цивільного захисту в Європі отримала свій подальший розвиток 23 жовтня 2001 р., коли Рада Європейського Парламенту одногосно прийняла рішення про створення механізму співдружності для посилення та сприяння співпраці у сфері цивільної допомоги.

Сьогодні 30 країн (27 країн-членів ЄС, а також 3 країни, що не є членами ЄС (Ліхтенштейн, Королівство Норвегія та Республіка Ісландія), беруть участь у роботі механізму співдружності [4].

Проаналізуємо досвід формування змісту та організаційно-правового забезпечення систем цивільного захисту країн Європейського Союзу з метою виявлення найкращих якостей, особливостей, притаманних цим системам для їх можливої практичної реалізації в Україні [6, с. 95].

Так, система захисту людей і територій від надзвичайних ситуацій у Великобританії базується на досвіді реалізації порятунку людей, культурних та матеріальних цінностей від бомбардувань під час Першої та Другої світових воєн та подальших розгортань збройних конфліктів. Ця система практично не відрізняється від подібних систем у Німеччині та Франції. Загальне управління нею забезпечує Міністерство внутрішніх справ через відповідні управління та міжміністерський плановий комітет, який координує діяльність міністерств і відомств [2, с. 32].

Відповідно до законодавства, міністр внутрішніх справ Великобританії несе загальну відповідальність за забезпечення безпеки населення, запобігання та реагування на надзвичайні ситуації та кризи. Міністр очолює спеціальний комітет Кабінету Міністрів, до складу якого входять керівники інших ключових міністерств та відомств (наприклад, міністр охорони здоров'я, відповідальний за реагування на виникнення епідемій тощо). Повсякденна робота з планування, координації та підвищення ефективності діяльності органів державної влади з усього спектру надзвичайних ситуацій проводиться спеціальним секретаріатом Кабінету Міністрів.

На місцевому рівні реалізація основних заходів організовується радами графств адміністративних округів, муніципалітетів міст через спеціально створені комітети, які під час воєнних дій об'єднуються в округи й підокруги цивільної оборони та співпрацюють з військовим командуванням своєї країни та членів НАТО. Зокрема, система оповіщення у Великобританії об'єднується з системою оповіщення оперативного центру Атлантичної зони протиповітряної оборони НАТО.

Система захисту населення та територій від різних видів надзвичайних ситуацій у Великобританії не має власних сил і засобів, за винятком корпусу спостереження, призначеного для радіаційної розвідки та дозиметричного контролю, який став основою формування національної системи спостереження за радіаційною обстановкою. У той же час військово-політичне керівництво країни докладає максимум зусиль для підготовки населення до реагування на надзвичайні ситуації та для розвитку умінь кваліфікованого персоналу у сфері запобігання та усунення їх негативних наслідків, справедливо вважаючи, що це дозволить якомога швидше привести в дію відповідні підрозділи аварійно-рятувальних робіт [8, с. 372]. Основні завдання системи цивільної оборони у Великобританії представлені на рис. 2.

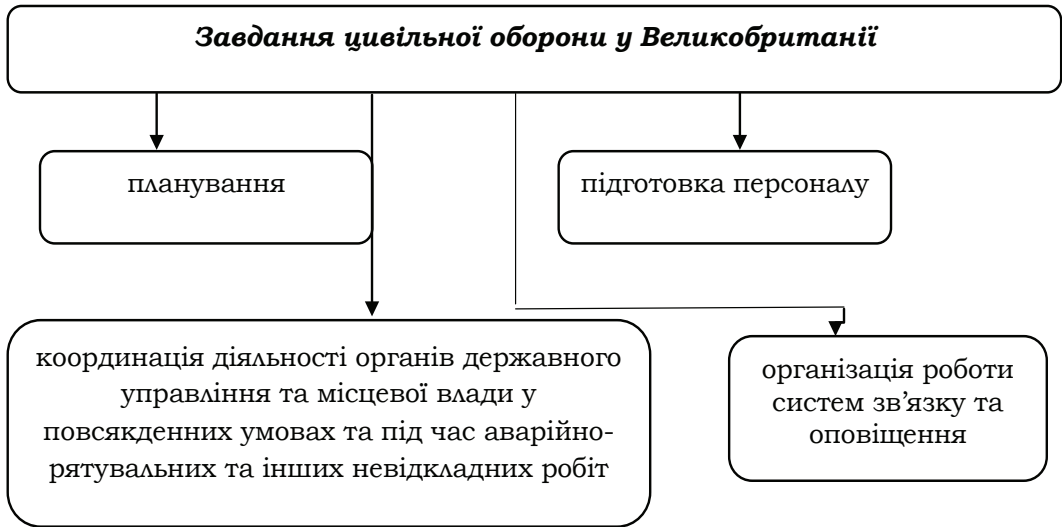


Рис. 2. Основні завдання системи цивільної оборони у Великобританії

Законодавством Великобританії передбачені два рівні реагування на надзвичайні ситуації: національний та регіональний. Плануванню дій з ліквідації та реагування на національному рівні підлягають надзвичайні ситуації, пов'язані з найсерйознішими актами терористичної діяльності, війною, загрозами регіонам країни та їх оточенню (наприклад, через ядерне, хімічне, чи радіологічне забруднення).

У цьому випадку спеціальний урядовий комітет КОБРА ("Cabinet Office Briefing Room A" – COBRA) є найвищим органом, що приймає рішення. До його складу входять міністр внутрішніх справ, начальники контррозвідки (MI 5), поліція, галузеві міністерства та відомства, члени спеціального секретаріату Кабінету Міністрів, координатор Кабінету Міністрів з питань безпеки та розвідки тощо. Як правило, на засіданнях цього комітету головує Прем'єр-міністр Великобританії [9, с. 66].

Повноваження Комітету КОБРА включають прийняття рішень щодо: мобілізації Збройних сил; накладення обмежень на свободу пересування населення; заборони зборів; реквізиції чи знищення майна; створення спеціальних судів; припинення роботи інституцій, бізнесу тощо.

Закондавство країни передбачає, що у разі виникнення надзвичайних ситуацій та криз у регіонах, реагування на них та усунення їх наслідків доручаються: відповідним державним органам, службам (пожежним, поліцейським, військовим, медичним, прибережним, екологічним, дорожнього нагляду тощо), центральним урядовим офісам на місцях (де створюються відповідні спеціалізовані групи) та місцевим органам влади. До цієї роботи також активно залучається приватний сектор, який володіє мережами електро- та

водопостачання, телефонними та телекомунікаційними станціями, лініями електропередач, надає транспортні та інші послуги, а також добровільні громадські організації [8, с. 373].

У структурі Федерального відомства захисту населення та допомоги при катастрофах Федерального МВС Німеччини (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe) створено централізований орган, який забезпечує координацію виконавчих, муніципальних, урядових та органів громадського захисту територій, у контексті національної безпеки.

Разом з Федеральним відомством у структурі Федерального МВС Німеччини працює Департамент з питань кризового менеджменту та захисту населення. Основні завдання Департаменту полягають у координації управління у цій галузі між федерацією та федеральними землями, вирішенні питань правового забезпечення, бюджетного фінансування та кадрової політики. У той же час ключові завдання у випадку виникнення криз чи надзвичайних ситуацій на земельному та місцевому рівнях все ще належать до компетенції федеральних земель, а вирішення цих проблем забезпечують земельні МВС [5, с. 371].

Слід також звернути увагу на Федеральне агентство технічної допомоги (Bundesanstalt Technisches Hilfswerk) як Федеральну робочу групу. Агенство звітує перед Федеральним МВС і виконує завдання з питань цивільного захисту. Федеральне агентство технічної допомоги на 99 % складається з добровольців (станом на 2018 р. – приблизно 75 000 учасників). Законодавством передбачено, що Федеральне агентство технічної допомоги спочатку має бути запрошене до роботи органом з безпеки (наприклад, округом, містом, чи муніципалітетом), якщо місцеві органи цивільної оборони не можуть подолати проблему .

У серпні 2016 р. уряд ФРН вперше після закінчення холодної війни представив нову Концепцію цивільної оборони [1, с. 340]. Відповідно до положень зазначеної Концепції, основою розвитку системи цивільної оборони Німеччини має бути комплексна інтегрована система механізмів державного управління запобіганням різним небезпекам та реагуванням на надзвичайні ситуації різного характеру, розроблена з використанням поточного та перспективного потенціалів цивільної оборони. Зазначена система повинна забезпечити створення умов для виживання населення та підтримання функціонування інфраструктурних об'єктів (структур), важливих для діяльності держави та її обороноздатності.

Прийняття Концепції цивільної оборони у Німеччині означає насамперед захист населення в часи напруженості. Проте незмінним залишається те, що цивільний захист може бути реалізований на високому рівні лише за участі громадян. Німеччина накопичила значний досвід зі створення та експлуатації ефективних систем цивільного захисту та їх фінансової й ресурсної підтримки. На нашу думку, використання цього досвіду у процесі реформування служби цивільної оборони України підвищить її ефективність як у мирний час, так і у військових потребах. Зміст німецької моделі побудови систем цивільного захисту схематично представлений на рис. 3.

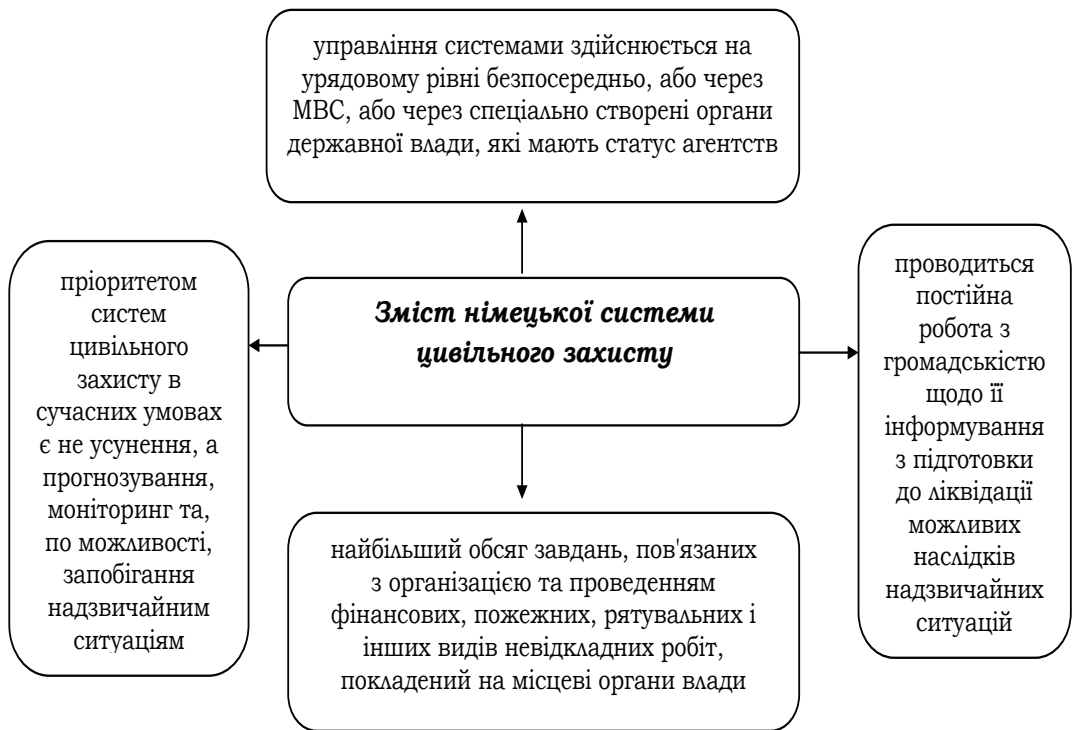


Рис. 3. Зміст німецької системи цивільного захисту

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, держави-члени ЄС мають досить потужні й ефективні системи цивільного захисту з їх належною фінансовою та ресурсною підтримкою, що дає змогу захистити своє населення та території від надзвичайних ситуацій різного характеру. Проаналізований досвід формування та побудови систем механізмів державного управління у сфері цивільного захисту може бути корисним для нашої країни й дозволить підвищити ефективність служб цивільного захисту в мирний та воєнний час. Це особливо актуально з огляду на вибір Україною стратегічного курсу на європейську інтеграцію.

Список використаних джерел

1. Лещенко О. Я. Міжнародний досвід трансформації систем цивільного захисту в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів. *Молодий вчений ("Young Scientist"): науковий журнал*. 2017. Вип. № 8 (48). С. 339–344. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/8/75.pdf> (дата звернення: 11.02.2020).
2. Васійчук О. В., Гончарук С. І., Качан С. І., Мохняк С. М. Основи цивільного захисту. Львів : Вид-во Нац. ун-у "Львівська політехніка", 2010. С. 32.
3. Рогуля А. О. Європейський досвід функціонування системи цивільного захисту населення у забезпеченні національної безпеки. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 45. С. 130–138. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_45_18 (дата звернення: 11.02.2020).
4. Рогуля А. О. Функції органів місцевого самоврядування в організації безпеки життєдіяльності територіальних громад України : дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.04. Київ, 2019. 243 с.

5. Руденко І., Полукаров Ю. Досвід Федеративної Республіки Німеччини з організації системи цивільного захисту. *Проблеми охорони праці, промислової та цивільної безпеки*. 2019. С. 370–378. URL: <http://confopcb.iee.kpi.ua/proc/article/download/183762/183581> (дата звернення: 11.02.2020).

6. Тищенко В. О. Сучасний стан державного управління у сфері цивільного захисту у країнах Євросоюзу. *Економіка та держава*. 2013. № 4. С. 94–97.

7. Троян І. М. Зарубіжний досвід правового регулювання проходження служби в органах пожежного нагляду та можливість його адаптації. *Форум права*. 2012. № 1. С. 1001–1007. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_1_159 (дата звернення: 11.02.2020).

8. Труш О. О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів ЄС Західної Європи. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 4. С. 364–373. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2009_4_54 (дата звернення: 11.02.2020).

9. Халмурадов Б. Д., Глива В. А. Вступ до фаху : навч. посіб. для студентів за напрямом підготовки “Цивільна безпека”. Київ : Центр учбової літератури, 2015. 200 с.

Shoyko V. A.,

*PhD in Historical Sciences, Associate Professor, Deputy Chief of the Institute – Chief Engineer,
Ukrainian Civil Defense Research Institute, Kyiv
ORCID 0000-0001-8670-8779*

EUROPEAN EXPERIENCE IN THE FORMATION OF ORGANIZATIONAL SUPPORT FOR PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION

The article examines the European experience of forming the organizational support of public administration mechanisms in the field of civil protection for their possible practical implementation in Ukraine. It is proved that the development of integration processes between Ukraine and the European Union requires understanding of new approaches to the construction and mechanisms of implementation of both the common EU policy, as a whole, and the interaction of their individual components.

It is determined that the organization of a system of protection of people and territories from emergencies in the United Kingdom is based on the experience of realizing the salvation of people, cultural and material assets from bombing during the First and Second World Wars and the subsequent deployment of armed conflicts. This system is virtually indistinguishable from similar systems in Germany and France, the overall management of which is provided by the Ministry of the Interior through appropriate departments and an inter-ministerial planning committee that coordinates the activities of ministries and agencies.

The peculiarities of the work of the Cabinet Office Briefing Room A - COBRA, which is the highest decision-making body in the field of civil protection in the UK, are analyzed. It includes the Minister of Internal Affairs, Chiefs of Counterintelligence (MI 5), police, sectoral ministries and agencies, members of the Special Secretariat of the Cabinet of Ministers, the coordinator of the Cabinet of Ministers for Security and Intelligence, and more.

Emphasis is placed on the existence in Germany in the Federal Ministry of Internal Affairs of a centralized body, which coordinates the executive, municipal, governmental and public protection bodies of the territories, in the context of national security, which is contained in the structure of the Federal Office for Population Protection and Disaster Relief .

Keywords: Concept of Civil Defense in Germany, Civil Protection Mechanisms, Civil Protection Bodies, Committee for the Coordination of Civil Defense Forces in the European Economic Community, Directorate General for the Environment of the European Commission.

References

1. Leshchenko, O.Ya. (2017). Mizhnarodnyi dosvid transformatsii system tsyvilnoho zakhystu v umovakh suchasnykh voienno-politychnykh konfliktiv. *Molodyi vchenyi ("Young Scientist"): naukovyi zhurnal*, 8 (48), 339–344. URL: <http://molodyvchenyi.in.ua/files/journal/2017/8/75.pdf> [in Ukrainian].

2. Vasiichuk, O.V., Honcharuk, S.I., Kachan, S.I., Mokhniak, S.M. (2010). *Osnovy tsyvilnoho zakhystu*. Lviv: Vyd-vo Nats. un-u "Lvivska politekhnika", 32 [in Ukrainian].

3. Rohulia, A.O. (2015). Yevropeyskyi dosvid funktsionuvannia systemy tsyvilnoho zakhystu naselennia u zabezpechenni natsionalno bezpeky. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, 45, 130–138. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_45_18 [in Ukrainian].

4. Rohulia, A.O. (2019). Funktsii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v orhanizatsii bezpeky zhyttiediialnosti terytorialnykh hromad Ukrainy. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
5. Rudenko, I., Polukarov, Yu. (2019). Dosvid Federatyvnoi Respubliky Nimechchyny z orhanizatsii systemy tsyvilnoho zakhystu. *Problemy okhorony pratsi, promyslovoi ta tsyvilnoi bezpeky*, 370–378. URL: <http://confopcb.iee.kpi.ua/proc/article/download/183762/183581> [in Ukrainian].
6. Tyshchenko, V.O. (2013). Suchasnyi stan derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu u krainakh Yevrosoiuzu. *Ekonomika ta derzhava*, 4, 94–97 [in Ukrainian].
7. Troian, I.M. (2012). Zarubizhnyi dosvid pravovoho rehuliuвання prokhodzhennia sluzhby v orhanakh pozhezhnoho nahliadu ta mozhlyvist yoho adaptatsii. *Forum prava*, 1, 1001–1007. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_1_159 [in Ukrainian].
8. Trush, O.O. (2009). Dosvid pobudovy ta funktsionuvannia system tsyvilnoho zakhystu krain-chleniv EU Zakhidnoi Yevropy. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, 4, 364–373. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2009_4_54 [in Ukrainian].
9. Khalmuradov, B.D., Hlyva, V.A. (2015). Vstup do fakhu. Kyiv: Tsentр uchbovoi literatury [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 28.02.2020 р.