

В. А. Шойко

кандидат історичних наук, доцент,
заступник начальника інституту – головний інженер
Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту

КЛЮЧОВІ НАПРЯМИ ВПРОВАДЖЕННЯ СУЧАСНИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПІДХОДІВ ТА ІННОВАЦІЙНИХ МЕТОДІВ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОЇ ОБОРОНИ

У статті зазначено, що впровадження сучасних європейських підходів та інноваційних методів у сфері цивільної оборони може істотно підвищити власне організаційно-правове забезпечення функціонування комплексу прогнозування, попередження та усунення наслідків надзвичайних ситуацій на державному рівні.

Сформульовано, що у Данії немає органу державної влади, відповідального за реагування на надзвичайні ситуації та захист населення від можливих наслідків техногенних чи природних катастроф. Деякі з цих функцій належать до компетенції місцевої поліції, що перебуває у віданні Національного комісаріату поліції, що своєю чергою входить до складу Міністерства юстиції Данії. Охарактеризовані особливості приватного рятувального корпусу «Фальк», що є найбільшою у світі приватною багатоцільовою рятувальною службою, створеною на базі акціонерного товариства, що працює зазвичай у Данії, а також у Швеції та Німеччині (Гамбург) і має не лише великий парк різноманітних спеціальних транспортних засобів, але і рятувальні судна, вертольоти та літаки, а також значний накопичений досвід роботи в цій галузі, в тому числі і в інших країнах світу (Швеції, Польщі, Словаччині, Бельгії, Фінляндії, Німеччині, Франції). Приватний рятувальний корпус включає понад 14 000 рятувальників та надає пожежну допомогу 63-ьом з 98 муніципалітетів Данії.

Зазначено, що основним органом бельгійської виконавчої влади, відповідальним за управління кризовими явищами, що загрожують життєвим інтересам країни або створюють значну небезпеку для населення та вимагають прийняття негайних рішень щодо її нейтралізації, є Координаційний і кризовий урядовий центр, який був створений відповідно до Королівського указу при Державній федеральній службі внутрішніх справ Бельгії.

Відмічено, що у Польщі функції цивільного захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій виконують Головна Комендатура Державної Пожежної охорони, Служби водного та гірського порятунку, Цивільна оборона, а також їхні підрозділи на регіональному та місцевому рівнях, які підпорядковані місцевій владі. Національну цивільну оборону Польщі очолює голова, який призначається Прем'єр-міністром за поданням міністра внутрішніх справ. Керівник Національної цивільної оборони підзвітний міністру внутрішніх справ.

Ключові слова: механізми державного управління цивільним захистом, європейські країни, Державна федеральна служба внутрішніх справ Бельгії, Приватний рятувальний корпус «Фальк».

Постановка проблеми. Найважливіша роль у розвитку сучасного суспільства належить ефективній роботі системи цивільного захисту, на яку суттєвий вплив чинить дієвість механізмів державного управління нею. Сьогодні триває багато дискусій та існує безліч протиріч щодо недостатнього рівня виконання низки заходів зі зменшення недоліків у публічному адмініструванні галузі цивільного захисту на державному та регіональному рівнях. Впровадження сучасних європейських підходів та інноваційних методів у сфері цивільної обо-

рони може істотно підвищити власне організаційно-правове забезпечення функціонування комплексу прогнозування, попередження та усунення наслідків надзвичайних ситуацій на державному рівні.

Вибрана тема дослідження покликана сприяти вирішенню проблем захисту населення, територій, довкілля та майна від надзвичайних ситуацій шляхом оптимізації механізмів державного управління процесами їх уникнення, усунення наслідків та надання допомоги постраждалим у мирний та воєнний часи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми надійності функціонування механізмів державного управління цивільним захистом постійно перебувають у центрі як вітчизняних, так і зарубіжних наукових досліджень. Питання підготовки фахівців, які можуть бути залучені до пошуково-рятувальних та інших робіт під час розгортання надзвичайних ситуацій, досить глибоко розкриваються у дослідженнях таких вчених, як О.Б. Гада [6], О.Я. Лещенко [7], О.Г. Михалко [3], О.А. Подскальна [9], М.Ф. Приходько [3], І.М. Троян [4], О.О. Труш [1].

Узагальнені висновки результатів досліджень цих науковців засвідчують, що з огляду на вибір Україною стратегічного курсу на європейську інтеграцію недостатньо дослідженими залишаються ключові напрями впровадження сучасних європейських підходів та інноваційних методів у сфері цивільної оборони.

Мета статті – дослідити особливості досвіду Данії, Бельгії, Польщі в організації механізмів державного управління цивільним захистом.

Виклад основного матеріалу. Досвід Данії в організації механізмів державного управління цивільним захистом характеризується максимальною децентралізацією функцій виконавчої влади та відсутністю повноважень щодо оперативного управління у різних сферах соціально-економічного розвитку, в тому числі під час реагування на надзвичайні ситуації та кризи.

Тобто цікавим є той факт, що у Данії немає органу державної влади, відповідального за реагування на надзвичайні ситуації та захист населення від можливих наслідків техногенних чи природних катастроф. Деякі з цих функцій належать до компетенції місцевої поліції, що перебуває у віданні Національного комісаріату поліції, що своєю чергою входить до складу Міністерства юстиції Данії [1, с. 2].

Окрім місцевої поліції, пошуково-рятувальні заходи під час виникнення надзвичайних ситуацій здійснюються підрозділами берегової охорони, які працюють переважно в автономних територіях (Гренландія та Фарерські острови) та підпорядковані Міністерству оборони Данії. Міністерство оборони також включає бригади швидкого реагування, які можуть бути залучені до пошуково-рятувальних та інших робіт під час розгортання надзвичайних ситуацій [2].

На цей час Приватний рятувальний корпус «Фальк» є найбільшою у світі приватною багаточільовою рятувальною службою, створеною на базі акціонерного товариства, що працює

в Данії, а також у Швеції та Німеччині (Гамбург) і має не лише великий парк різноманітних спеціальних транспортних засобів, але і рятувальні судна, вертольоти та літаки, а також значний накопичений досвід роботи в цій галузі, в тому числі і в інших країнах світу (Швеції, Польщі, Словаччині, Бельгії, Фінляндії, Німеччині, Франції). Приватний рятувальний корпус включає понад 14 000 рятувальників та надає пожежну допомогу 63-ьом з 98 муніципалітетів Данії. «Фальк» здійснює підготовку осіб для включення до державних та інших приватних служб надзвичайних ситуацій та організовує навчання із забезпечення основ безпеки у 32 власних навчальних центрах.

Сьогодні приватний рятувальний корпус «Фальк» виконує функції пошуково-рятувальної служби, функції протипожежного захисту, функції швидкої допомоги, а також реалізовує завдання, пов'язані із подоланням наслідків надзвичайних ситуацій, здійснює нагляд за охороною навколишнього середовища та надає охоронні послуги державним установам, закордонним посольствам, банківським структурам тощо.

Загальним принципом, згідно з яким здійснюється організація заходів із ліквідації надзвичайних ситуацій, у Данії є створення диспетчерських центрів по всій країні, які отримують інформацію про всі можливі кризи з одного номера – «112». З пункту відправлення вся інформація такого характеру негайно передається до поліції та відповідних підрозділів «Фальк» (швидкої допомоги, пожежно-рятувальних служб тощо) [3, с. 105].

Основним органом бельгійської виконавчої влади, відповідальним за управління кризовими явищами, що загрожують життєвим інтересам країни або створюють значну небезпеку для населення та вимагають прийняття негайних рішень щодо її нейтралізації, є Координаційний і кризовий урядовий центр, який був створений відповідно до Королівського указу (АК. 18/04/1988) при Державній федеральній службі внутрішніх справ Бельгії.

Основними функціями Координаційного і кризового урядового центру є [4, с. 1002]:

– забезпечення постійного збору та аналізу відповідної інформації, а також її поширення серед компетентних органів влади;

– планування та забезпечення безпеки під час проведення масштабних заходів, організація яких потребує координації між різними службами;

- забезпечення безпеки осіб та установ, розташованих у Бельгії;
- організація та координація планування заходів щодо усунення надзвичайних ситуацій на національному рівні із залученням різних партнерів;
- організація матеріально-технічного забезпечення персоналу для подолання кризових явищ та інше.

Крім того, Координаційний і кризовий урядовий центр повинен забезпечувати громадський порядок, на який можуть негативно вплинути різні форми «безладдя» (прояви терористичних загроз, продовольчі кризи), катастрофи (природні чи промислові). У разі виникнення міжнародних криз Центр виступає офіційним контактним пунктом Бельгії з іншими країнами, які постраждали від таких криз. Інші завдання Центру можуть бути визначені безпосередньо Міністром внутрішніх справ.

До складу Центру входять наступні підрозділи: підрозділ з питань операційного управління; підрозділ з планування невідкладних заходів, що включає Вищий інститут з планування невідкладних заходів (відповідальний за збір і поширення інформації з планування невідкладних заходів і управління кризовими явищами); підрозділ з кадрових питань і організації роботи; підрозділ з питань бюджету і контролю управління; підрозділ з комунікаційних питань. Також до його складу входять секретаріат, бюро урядової мережі приватної служби зв'язку, комісія з питань національних проблем і захисту [4, с. 1003].

В Угорщині центральним органом виконавчої влади, відповідальним за планування, запобігання та реагування на надзвичайні ситуації та кризи, є Головна Дирекція з надзвичайних ситуацій Міністерства органів місцевого самоврядування та територіального розвитку. Головна Дирекція повинна забезпечити ефективну

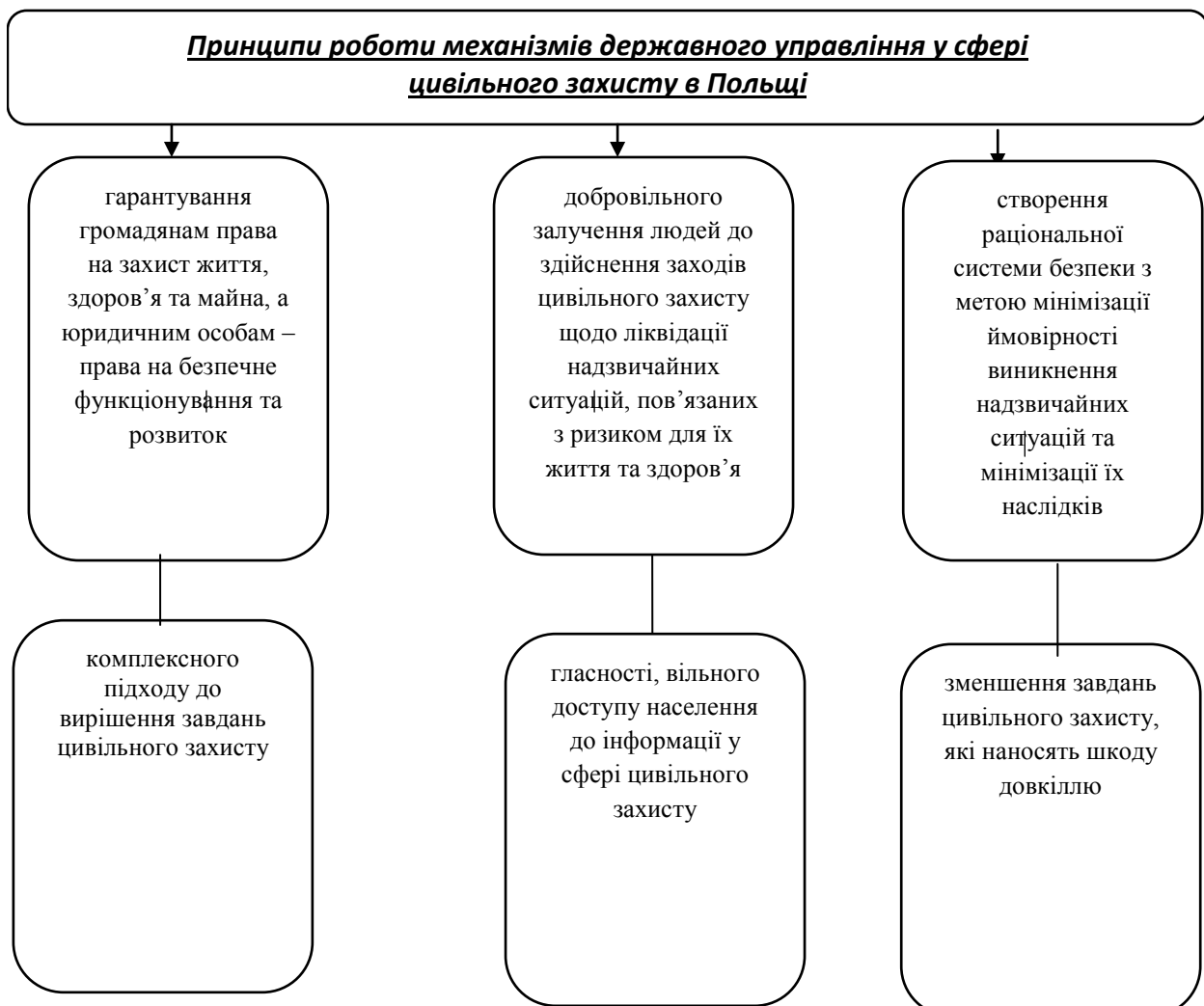


Рис. 1. Принципи роботи механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в Польщі

профілактику та успішне виконання робіт для щоденної безпеки громадян. Основними завданнями Дирекції є захист життя та здоров'я громадян у разі надзвичайних ситуацій, зокрема, під час пожеж, аварій, катастроф та інших небезпечних ситуацій, що загрожують населенню.

Для виконання цих завдань та під час реагування на надзвичайні ситуації Дирекція може залучати місцеве населення [5]. Структура центрального органу Дирекції складається з інспекцій з питань управління надзвичайними ситуаціями та підрозділів.

Польща – демократична держава, керівництво якою здійснюється на основі принципу верховенства права. Особливостями системи цивільного захисту Польщі є також її цілісність, структурованість, ієрархічність організації, тобто наявність підсистем різного рівня, мета функціонування яких – досягнення якомога ефективніших результатів в інтересах країни. Основні принципи роботи механізмів державного управління у сфері цивільного захисту зображені на рис. 1.

Державна стандартизація, сертифікація, нагляд та контроль за дотриманням норм у сфері цивільного захисту, а також ліцензування, страхування та економічні регулятори є основними механізмами державного управління системою цивільного захисту у Польщі. Функції цивільного захисту населення від надзвичайних ситуацій у Польщі виконують Головна номенклатура пожежної охорони, Служби водного та гірського порятунку, Цивільна оборона, а також їх підрозділи на регіональному та місцевому рівнях, які підпорядковуються місцевій владі. Координацію цієї роботи здійснює орган центральної виконавчої влади – Міністерство внутрішніх справ і адміністрації, у структурі якого діють Бюро з питань ліквідації наслідків стихійних лих і Департамент кризового управління та оборонних справ, які виконують переважно адміністративні функції [6, с. 44].

Світові тенденції спонукали уряд Польщі переглянути підходи до формування системи національної безпеки, зокрема, до основ розвитку цивільної оборони.

В. Паливода [8, с. 341] справедливо зазначає, що у 2016 році був опублікований звіт Верховної контрольної палати Польщі «Підготовка структур цивільної оборони до реалізації завдань у воєнний період і мирний час». Результати моніторингу, представлені у звіті, показують, що цивільна оборона Польщі не готова виконувати багато зі своїх завдань належним

чином, ні у разі стихійного лиха, ні під час війни. Першим кроком польського уряду для вирішення цього проблемного питання стала розробка проєкту нового закону «Про цивільний захист та цивільну оборону», який повинен чітко визначити повноваження державних установ, органів самоврядування, громадських організацій, які виконують завдання у сфері цивільного захисту як у мирний період, так і під час війни.

Також Міністерство оборони Польщі планує створити війська територіальної оборони до 2021 року. У мирний час підрозділи цих військ виконуватимуть завдання щодо захисту цивільного населення від наслідків стихійних лих.

У Польщі функції цивільного захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій виконують Головна Комендатура Державної Пожежної охорони, Служби водного та гірського порятунку, Цивільна оборона, а також їхні підрозділи на регіональному та місцевому рівнях, які підпорядковані місцевій владі [9, с. 23].

Національну цивільну оборону Польщі очолює голова, який призначається Прем'єр-міністром за поданням міністра внутрішніх справ. Керівник Національної цивільної оборони підзвітний міністру внутрішніх справ. Головний комендант Державної пожежної служби обіймає посаду заступника голови Національної цивільної оборони. Розпорядженням Ради Міністрів Республіки Польща від 25 червня 2002 року визначено повноваження голови Національної цивільної оборони, керівників цивільної оборони воєводств, повітів [10, с. 318]:

- підготовка проєктів основних положень та формування принципів діяльності системи цивільної оборони;
- встановлення загальних правил для виконання завдань цивільної оборони;
- координація конкретних заходів та контроль за їх виконанням через органи державної влади та територіального самоврядування;
- формування доручень, затвердження інструкцій та правил тощо.

Цивільна оборона у Польщі організована відповідно до адміністративного поділу території на 16 провінцій, що розділені на 308 графств, поділених на 2 489 комуни, у тому числі 65 міст зі статусом повітів. Керівниками місцевих органів цивільної оборони є воєводи, старости, війти та бургомістри (президенти міст). Сфера діяльності керівників цивільної оборони воєводств, повітів та комун включає спрямування та координацію підготовки та здійснення захо-

дів цивільної оборони через державні установи, підприємства та інші структури, а також громадські організації, що діють на їх території.

Висновки. Відповідно до проаналізованої інформації зазначимо, що до завдань цивільної оборони у таких країнах, як Данія, Бельгія, Польща, належать: захист населення, підприємств, громадських об'єктів та надбань культурної спадщини; порятунок жертв війни та допомога їм; співпраця у боротьбі зі стихійними лихами, екологічними загрозами та усунення їх наслідків.

Законодавством більшості європейських країн також визначено адміністративні органи, компетентні у питаннях цивільної оборони; склад та порядок створення підрозділів цивільної оборони; обов'язки громадян у сфері цивільної оборони; порядок навчання з питань цивільного захисту для студентів [10, с. 84]. Виконання завдань цивільної оборони покладається на формування цивільної оборони, які створюються наказами міністра внутрішніх справ, а також за розпорядженнями воєвод, старост, війтів та бургомістрів (президентів міст). Формування цивільної оборони можуть також створюватися роботодавцями.

Список використаної літератури:

1. Труш О.О. Досвід побудови та діяльності систем цивільного захисту країн – членів Європейського Союзу, Північної Європи та Норвегії. *Державне будівництво*. 2009. № 2. С. 14 URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/5/02.pdf>.
2. Вікіпедія. Данія. Цивільний захист URL: <http://wikiinfo.mdpu.org.ua/index.php?title=%D0%94%D0%B0%D0%BD%D1%96%D1%8F>.
3. Приходько М.Ф., Михалко О.Г. Порівняння систем цивільного захисту України та Данії. *Збірник центру наукових публікацій «Велес» за матеріалами міжнародної науково-практичної конференції: «Зимові наукові читання». 1 частина м. Київ: збірник статей (рівень стандарту, академічний рівень)*. Київ: Центр наукових публікацій, 2016. с. 103–108.
4. 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.
5. Департамент з питань цивільного захисту Львівської ОДА / Факт дня. URL: <https://www.facebook.com/dczlvoda/posts/2441443775893128/>.
6. Гада О.Б. Трансформація механізмів державного управління системою підготовки фахівців сфери цивільного захисту у Республіці Польща. *Публічне управління та митне адміністрування. Серія «Державне управління»*. 2018. № 1 (18). С. 43–47. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2018/1/6.pdf>.
7. Лещенко О.Я. Міжнародний досвід трансформації систем цивільного захисту в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів. Молодий вчений (“Young Scientist”) : Науковий журнал. Херсон, 2017. Вип. № 8 (48), серпень 2017 р. С. 339–344 URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/8/75.pdf>.
8. Гада О.Б. Державне управління підготовкою фахівців сфери цивільного захисту: досвід Республіки Польща для України: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. Національний університет цивільного захисту України. Харків, 2019. С.250
9. Подскальна О.А. Система цивільної оборони в Республіці Польща та Українсько-Польське співробітництво в контексті євроінтеграції України. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2016. Вип. 2. С. 316–324. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2016_2_46.
10. Романенко Є. Волонтерська діяльність у сфері цивільного захисту України: сучасний стан та перспективи її розвитку в контексті європейського досвіду. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. Вип. 1. С. 83–87.

Shoyko V. A. Key areas for implementation of modern European approaches and innovative methods in the field of civil defense

The article states that the implementation of modern European approaches and innovative methods in the field of civil defense can significantly increase the organizational and legal support of the functioning of the complex of forecasting, prevention and elimination of the consequences of emergencies at the state level.

It is stated that in Denmark there is no public authority responsible for responding to emergencies and protecting the public from the possible consequences of man-made or natural disasters. Some of these functions are within the competence of the local police, which is run by the National Police Commissariat, which in turn is part of the Ministry of Justice of Denmark. Features of the Falk Private Rescue Corps, the world's largest private multi-purpose rescue service based on a joint-stock

company based mainly in Denmark, as well as in Sweden and Germany (Hamburg), have not only a large park. various special vehicles, but also rescue vessels, helicopters and planes, as well as considerable accumulated experience in this field, including in other countries of the world (Sweden, Poland, Slovakia, Belgium, Finland, Germany, France) . The Private Rescue Corps includes over 14,000 rescuers and provides firefighting assistance to 63 of the 98 municipalities in Denmark.

It is stated that the main body of the Belgian executive responsible for managing crisis phenomena that threatens the vital interests of the country or poses a significant risk to the population and requires immediate decisions on its neutralization is the Coordination and Crisis Government Center, established in accordance with at the State Federal Internal Affairs Service of Belgium.

It is noted that in Poland the functions of civil protection of the population from the consequences of emergencies are performed by the Main Commandant of the State Fire Protection, Water and Mountain Rescue Service, Civil Defense, and also their units, at regional and local levels, which are subordinate to local authorities. Poland's National Civil Defense is headed by a chairman appointed by the Prime Minister upon the submission of the Minister of the Interior. The head of the National Civil Defense reports to the Minister of the Interior.

Key words: *Civil Protection Mechanisms, European Countries, Belgian State Federal Internal Affairs Service, Falk Private Rescue Corps.*