

УДК 327.7 (ЄС): 351.78

О. О. ТРУШ

ДОСВІД ПОБУДОВИ ТА ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ КРАЇН – ЧЛЕНІВ ЄС ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ

Викладено досвід побудови, функціонування та управління системами цивільного захисту (ЦЗ) країн – членів ЄС. Розглянуто особливості систем ЦЗ держав Центральноєвропейського регіону, таких як Австрія, Угорщина, Польща, Словаччина, Чехія.

The given material is the first in the paper cycle devoted to the experience of formation and functioning and administration of the civil security systems of the EU member-countries. The specific features of the civil security systems of the Central European, such as Austria, Hungary, Poland, Slovakia, Czech have been considered.

Ключові слова: надзвичайна ситуація, цивільний захист, побудова і функціонування систем цивільного захисту.

Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій (НС) залишається важливим напрямком діяльності будь-якої держави. У попередніх матеріалах розглянуто особливості побудови і функціонування систем ЦЗ, або цивільної оборони (ЦО) держав ЄС Західно-, Північно- та Південноєвропейського регіонів [2–4]. У державах ЄС Центральної Європи також склались свої системи ЦЗ (ЦО), результати аналізу яких наведено нижче [1].

У працях вітчизняних і зарубіжних учених розглянуто питання державного управління системами цивільної оборони (ЦО) та ЦЗ в окремих державах світу. Зокрема, дослідженням у цій сфері присвячено роботи С. Андрєєва, М. Брушлінського, Ю. Воробйова, Л. Жукової, Н. Клименко, О. Могильниченка, С. Соколова, П. Вагнера, М. Стеблюка, М. Фалєєва, Г. Федулова, Р. Цалікова, В. Шоботова та ін. Але всі вони здебільшого носять фрагментарний характер і не дають цілісного аналізу стану побудови, функціонування та управління системами ЦО (ЦЗ) держав ЄС. Для узагальнення інформації про існуючі системи необхідно проведення їх компаративного аналізу, порівняння досвіду окремих держав.

Австрія. Центральним органом виконавчої влади в Республіці Австрія, який відповідає в рамках держави за організаційні питання планування, запобігання і реагування на надзвичайні та кризові ситуації в країні є Федеральне міністерство внутрішніх справ (ФМВС). Безпосередньо організацією діяльності у сфері цивільного захисту населення, подолання кризових ситуацій, а також запобігання, локалізації та ліквідації наслідків НС займається Управління П/4 ФМВС, яке структурно підпорядковується Генеральній дирекції громадської безпеки ФМВС.

Це Управління має у своєму складі два підрозділи: Реферат II/4/a, який відповідає за організацію роботи з питань ЦЗ населення, подолання кризових ситуацій та ліквідацію наслідків НС у середині країни та Реферат II/4/b, відповідальний за вирішення зазначених питань у міжнародних масштабах.

Державне управління ЦЗ в Австрії побудоване на комплексній системі, яка спрямована, у першу чергу, на попередження та локалізацію НС, й охоплює зони відповідальності в рамках федерації, земель, районів, общин, відповідних структурних підрозділів з ЦЗ і громадян та включає виконання широкого спектра завдань у сфері захисту населення від природних і техногенних загроз та надання допомоги під час кризових та НС.

ЦЗ населення включає комплексну програму дій щодо виконання таких заходів:

- заходи щодо захисту від природних катастроф і технічних аварій;
- заходи щодо самостійного захисту;
- повсякденні заходи щодо попередження та протидії загрозам і небезпеці;
- превентивні заходи щодо захисту населення від наслідків можливих дій з боку міжнародних терористів.

Реалізація завдань державного управління ЦЗ здійснюється на державному та регіональному рівні (рівні федеральних земель).

3 травня 2003 р. ФМВС Австрії відповідає за організацію ЦЗ населення, подолання кризових ситуацій та ліквідацію наслідків НС як у межах країни, так і в міжнародних масштабах. Таким чином, уперше на федеральному рівні відповідальність за координацію роботи в зазначених вище сферах сконцентровано в одному центрі, що дозволяє більш ефективно та оперативніше реагувати на кризові ситуації та катастрофи, що виникають.

Слід зазначити, з огляду на те, що дві третини території Австрії складає гірська місцевість, у складі ФМВС існує спеціальний підрозділ “Альпійська служба”, яка структурно входить до складу Реферату II/2/b Управління II/2 Генеральної дирекції громадської безпеки. “Альпійська Служба” виконує рятувальні та інші завдання у складних гірських умовах.

Усі земельні Управління поліції, окрім земель Бургенланд та Відень, мають у своєму складі так звані “альпійські” оперативні групи. До складу цих груп входять співробітники поліції, які пройшли спеціальну гірську та альпіністську підготовку. Основна частина поліцейських, що входить до складу таких груп, проходять звичайну службу в різних регіональних і територіальних підрозділах. У разі необхідності вони оперативно долучаються до виконання “альпійських” завдань.

Загальноєвропейська Служба екстреної допомоги “112” фінансується в Австрії за рахунок коштів територіальних і комунальних громад. В основному при наборі номеру “112” здійснюється з’єднання з АТС регіонального або територіального структурного підрозділу австрійської поліції, яка приймає та опрацьовує первинну інформацію. Водночас залежно від регіону перебування при наборі зазначеного номеру може відбутись з’єднання з пожежною частиною або швидкою допомогою. При наборі служби “911” здійснюється з’єднання аналогічне з набором “112”. Конституція Австрії покладає розробку і виконання законодавчих нормативних документів у сфері пожежної безпеки на пожежну поліцію федеральних земель. У законодавстві федеральних земель немає серйозних відмінностей, тому пожежна

служба Австрії, у цілому, побудована за таким же принципом, як і поліція. Організацію протипожежної служби забезпечують федеральні провінції, діяльність пожежних підрозділів регламентується пожежно-поліцейськими правилами і законами земель, причому в кожній провінції діє своє законодавство, що регламентує протипожежну службу.

Законом Австрії “Про пожежну охорону” (1985 р.) встановлено порядок проведення пожежного огляду всіх об’єктів. Законом “Про боротьбу з лісовими пожежами” (1980 р.) затверджено правила поведінки людей при лісових пожежах, способи боротьби з ними. У даному законі чітко вписано обов’язки пожежної охорони і поліції при боротьбі з лісовими пожежами.

Законодавство Австрії, що регламентує діяльність протипожежної служби, вимагає від кожного муніципалітету, щоб на його території у стані готовності знаходився принаймні один підрозділ громадської пожежної охорони, достатньо укомплектований особовим складом і технічно добре оснащений, професійно підготовлений, боездатний. До громадської пожежної охорони відносяться добровільна, професійна та пожежна охорона промислових підприємств.

У кожній федеральній землі Австрії один із членів земельного уряду представляє в уряді інтереси протипожежної служби. Земельні асоціації протипожежних служб об’єднані у Федеральну Асоціацію пожежної служби Австрії. На чолі Федеральної Асоціації стоїть Президент, який виконує свої функції через адміністрацію Федеральної протипожежної служби, виконавчий комітет і комітети добровільної, професійної пожежної охорони та пожежної охорони промислових підприємств, а також комітет пожежної техніки.

Питання розробки і виконання законодавчих нормативних документів у сфері пожежної безпеки покладено на пожежну поліцію дев’яти федеральних земель.

Витрати на утримання пожежної охорони Австрії несе, загалом, місцева влада за винятком пожежної охорони промислових підприємств, яка фінансується власником підприємства. Крім того, із федеральних доходів землям виділяється певна кількість коштів (залежно від частки населення конкретної землі у відношенні до всього населення країни), які надходять до федерального уряду від податку на утримання пожежної охорони.

Республіка Польща. У Республіці Польща функції ЦЗ населення від НС виконують Головна комендатура пожежної охорони, Служби водного та гірського порятунку, Цивільна оборона а також їх підрозділи на регіональному та місцевому рівнях, які підпорядковані місцевим органам влади.

Загальну координацією цієї роботи здійснює орган центральної виконавчої влади Міністерство внутрішніх справ і адміністрації, у структурі якого діють, зокрема, Бюро з питань ліквідації наслідків стихійних лих і Департамент кризового управління та оборонних справ, які виконують в основному управлінські функції.

Згадане Бюро виконує функції профільного Секретаріату міністра з питань ліквідації наслідків стихійних лих. До завдань структури відносяться питання підготовки справ до ініціювання, координації та опрацювання програм діяльності урядової адміністрації в сфері ліквідації наслідків повені, зсувів ґрунту та інших стихійних лих. Крім того, Бюро забезпечує фінансову діяльність адміністрації,

підтримує зв'язок з органами територіального самоврядування та недержавними організаціями відповідно до своєї компетенції.

До завдань Департаменту кризового управління та оборонних справ належать такі:

- організація та забезпечення реалізації завдань, віднесених до компетенції міністерства в сфері НС, зокрема планування діяльності в питаннях загальної громадської безпеки та кризового управління, рятування та захист населення, нагляд за Державною пожежною службою та функціонуванням Національної системи порятунку та гасіння, рятуванням у горах та на воді, цивільною обороною, попередження та усунення наслідків терористичних замахів, охорона інфраструктури життєзабезпечення, координація виконання обов'язків за міжнародними угодами;
- здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення;
- опрацювання пропозицій, інших документів для потреб Урядової кризово-координаційної групи;
- нагляд за діяльністю Науково-дослідного Центру протипожежної охорони та навчального закладу (Головна школа) Пожежної служби;
- координація міжнародної співпраці у сфері цивільної оборони, кризового управління, рятування та охорони населення, інфраструктури життєзабезпечення;
- контроль та забезпечення мобілізаційного матеріально-технічного резерву;
- координація та нагляд за рівнем територіальної мобілізаційної готовності на випадок НС, планування заходів профілактики і ситуаційне моделювання кризових явищ, реалізація програм щодо захисту населення.

Окрім цього, на місцевому рівні у структурі урядів воєводств функціонують відділи кризового управління, які підпорядковуються воєводі. Ці органи несуть відповідальність за ліквідацію наслідків НС на рівні воєводств.

Правовим актом, який регулює всі питання щодо усунення наслідків аварій або стихійних лих, є Закон Республіки Польща від 18 квітня 2000 р. "Про надзвичайні ситуації". Ним, зокрема, передбачено, що ліквідацією наслідків НС на місці керують: війт (бурмістр, президент міста), якщо НС трапилася виключно на території гміни, староста, якщо НС трапилася на території більше, ніж однієї гміни, що входять до складу повіту, воєвода, якщо НС трапилася на території більше, ніж одного повіту, що входять до складу воєводства, міністр внутрішніх справ і адміністрації або інший міністр, визначений урядом, якщо НС трапилася на території більше, ніж одного воєводства.

Ліквідація наслідків НС здійснюється силами спеціальних кризових команд, створених на локальному, регіональному або урядовому рівнях. Склад цих команд визначають місцеві органи влади. їх фінансування здійснюється як з місцевих, так і центрального бюджетів.

Окрім цього, до усунення наслідків НС можуть бути залучені Пожежна охорона, поліція, армія, медичні служби, прикордонна охорона, Морська служба пошуку і порятунку, інші державні служби, інспекції, структури тощо, залежно від обсягів завданої шкоди.

Законодавством Республіки Польща передбачено також механізм відшкодування органам місцевого самоврядування шкоди, завданої внаслідок стихійних лих та інших катастроф. Зокрема, у проекті бюджету країни окремо закладаються кошти на усунення наслідків такого роду явищ. Розподіл коштів здійснюється Міністерством фінансів за поданням Міністерства внутрішніх справ і адміністрації.

У січні 2007 р. розпочала роботу Міжвідомча група щодо впровадження системи екстреного виклику “112” та системи електронного інформування про дорожні аварії в Республіці Польща. За результатами роботи зазначеної групи була затверджена програмна Концепція впровадження системи “112”, яка відповідає європейським вимогам.

Передбачено, що багаторічна урядова програма буде реалізовуватися Міністерством внутрішніх справ і адміністрації та Міністерством охорони здоров’я Республіці Польща в чотири етапи і має бути завершена в 2010 р.

Словацька Республіка. У системі забезпечення національної безпеки Словацької Республіки центральним органом виконавчої влади, який відповідає за питання запобігання, планування і реагування на надзвичайні та кризові ситуації, є Міністерство внутрішніх справ (МВС) Словацької Республіки. Для виконання вказаних функцій у системі МВС створено Секцію кризового менеджменту та цивільної захисту.

Головними функціями та завданнями Секції кризового менеджменту та цивільного захисту МВС Словацької Республіки є такі: забезпечення управління в кризових ситуаціях; ЦЗ населення; роботи інтегрованої системи рятування; економічної та господарської мобілізації; цивільного кризового планування; охорони критичної інфраструктури; керівництва системою ЦЗ та гуманітарної допомоги.

Організаційна структура Секції кризового менеджменту та цивільного захисту МВС Словацької Республіки є такою:

- організаційний відділ;
- відділ кризового менеджменту;
- відділ ЦЗ населення;
- відділ матеріального забезпечення ЦЗ та гуманітарної допомоги;
- Навчальний та технічний інститут кризового менеджменту і ЦЗ;
- центральний склад МВС Словацької Республіки;
- гірська рятувальна служба.

Міністр внутрішніх справ Словацької Республіки є керівником центрального кризового штабу, який створюється для управління державою в кризових ситуаціях. Керівник центрального кризового штабу, згідно із Законом “Про управління державою в кризових ситуаціях (окрім часу війни та військового стану)” від 22.06.2002 р. № 387, невідкладно доповідає Президенту та прем’єр-міністру Словацької Республіки про виникнення кризової ситуації чи про прямі загрози її виникнення. Штаб діє відповідно до Статуту, який схвалює уряд Словацької Республіки.

Основними завданнями центрального кризового штабу є такі:

- співпраця з Радою безпеки Словацької Республіки при вжитті заходів для виходу з кризової ситуації;
- координація діяльності кризових штабів нижчого рівня;
- контроль виконання визначених урядом завдань і заходів по виходу з кризової ситуації;
- подання пропозицій уряду республіки щодо необхідності отримання допомоги від іноземних держав;
- подання пропозицій уряду держави щодо використання цільових резервів

фінансових ресурсів для виходу з кризової ситуації та локалізації її наслідків.

Функціонування інтегрованої системи рятування “112” фінансується з державного бюджету. За управління системою “112” відповідає відділ кризового менеджменту Секції кризового менеджменту та цивільної захисту МВС Словацької Республіки. Організаційно система “112” складається з восьми крайових (обласних) координаційних центрів. У роботі системи “112” задіяні підрозділи:

- пожежно-рятувального корпусу МВС;
- служби швидкої медичної допомоги;
- поліцейського корпусу МВС;
- авіації МВС;
- контрольної хімічної лабораторії ЦЗ;
- гірничої рятувальної служби.

Система “112” почала функціонувати з 01.07.2003 р. Після її створення залишились у дії й телефонні номери “150” (пожежно-рятувальна служба), “155” (швидка медична допомога) та “158” (поліція).

Угорська Республіка. В Угорщині центральним органом виконавчої влади, відповідальним за питання запобігання, планування і реагування на надзвичайні та кризові ситуації є Головна Дирекція з надзвичайних ситуацій Міністерства органів самоврядування та розвитку територій. До головних завдань Дирекції відноситься захист громадян та їх благ при виникненні таких НС, як пожежі, аварії, катастрофи та інші небезпечні ситуації, що загрожують населенню. При виконанні цих завдань Дирекція може залучати широкі кола громадськості для ліквідації НС. Головна мета Дирекції – ефективно запобігання, результативне втручання і успішне виконання робіт для забезпечення щоденної безпеки громадян.

Структура Центрального органу Дирекції має такі підрозділи: інспекції; з питань управління НС; господарський підрозділ.

Структура Регіональних органів включає регіональні офіційні та добровільні пожежні служби, обласні дирекції з НС, які виконують також завдання пожежних служб другої інстанції, Столична дирекція охорони громадського порядку, Дирекція з НС аеропорту, навчальні центри з НС.

Крім того, до Головної Дирекції належать такі державні установи: Аналітична лабораторія пожежної охорони; Відділ поставок та обслуговування; Відділ забезпечення та соціального страхування; Редакція періодичного видання “Захист від надзвичайних ситуацій”; Центральний Духовий оркестр пожежної охорони; Музей пожежної охорони; Головне управління з питань комунікації; Група психологів; Головне управління інформації та зв’язку.

З 1999 р. в Угорщині діє європейська система телефонної лінії допомоги “112”, яка експлуатується Центральним органом поліції. Окремого фінансування немає. Розпорядженням Уряду Угорської Республіки № 2031/2007 від 07.03.2007 р. визначено напрямки створення в країні Єдиної системи телефонної лінії допомоги “112”. Координатором визначено Центр урядового електронного зв’язку Канцелярії прем’єр-міністра Угорської Республіки. До завершення створення єдиної системи в Угорщині будуть діяти традиційні лінії швидкої допомоги “104” (26 центрів прийому дзвінків), поліції “107” (приймають дзвінки всі відділення місцевої поліції), пожежної охорони “105” (150 центрів прийому дзвінків). Між цими службами налагоджується

координація. Для створення Єдиної системи телефонної лінії допомоги “112” виділяються кошти з державного бюджету.

Чеська Республіка. Відповідно до Закону Чеської Республіки № 240/2000 “Про кризове управління та внесення змін до деяких законів”, органами, що беруть участь у врегулюванні кризових ситуацій, є уряд, міністерства і відомства, Чеський національний банк, органи місцевого самоврядування та виконавчої влади та спеціальні територіальні органи. Центральним координуючим органом у цій сфері є Рада безпеки держави, основною метою якої визначено розбудову надійної та безпечної системи держави, забезпечення координації і контролю заходів, що спрямовані на попередження або ліквідацію надзвичайних або кризових подій. Робочим органом Уряду Чеської Республіки є Центральний кризовий штаб, що покликаний вирішувати кризові ситуації. На регіональному рівні функціонують ради безпеки країв.

Безпосередні практичні заходи із запобігання виникнення кризових і надзвичайних подій, а також ліквідації їх наслідків покладено на Інтегровану рятувальну систему (ІРС – “Служба 112”), що функціонує у складі Пожежно-рятувальної служби МВС Чеської Республіки з 1 січня 2001 р.

Керівництво ІРС здійснюється Управлінням інтегрованої рятувальної системи та виконання служби, до складу якого входять відділи ІРС, підрозділів протипожежної охорони, технічної та хімічної служби, психологічної допомоги.

Головне управління Пожежно-рятувальної служби у сфері ІРС забезпечує:

- методичне керування виконанням державних функцій органами країв у цьому питанні;
- управління виконанням функцій пожежно-рятувальними підрозділами у напрямі ІРС;
- контроль за виконанням завдань та надання кваліфікованої методичної допомоги пожежно-рятувальними підрозділами країв;
- опрацювання розвитку ІРС та підготовки до надзвичайних подій, організацію залучення Чеської Республіки до міжнародних рятувальних операцій для ліквідації надзвичайних подій за кордоном та надання гуманітарної допомоги іншим державам;
- забезпечення центральної координації закордонних та ліквідаційних заходів, контроль та координація рятувальних планів ІРС країв та розробка плану проведення рятувальних робіт на державному рівні;
- виконання функцій координатора при зверненні за допомогою при катастрофах, великих аваріях відповідно до міжнародних угод з прикордонними державами та Угорською Республікою.

Управління інтегрованої рятувальної системи та виконання служби відповідає за концепцію і реалізацію ІРС, координацію рятувальних заходів та співпрацю підрозділів ІРС, за координацію та контроль дій підрозділів пожежної охорони. Бере участь у дослідницькій діяльності стосовно пожежної охорони, оцінює, систематизує та накопичує інформацію необхідну для конкретних дій підрозділів пожежної охорони, подає пропозиції з надання дотацій громадським об’єднанням та цільових дотацій добровільним пожежним командам, організує інструктаж та навчання для територіальних підрозділів ІРС, координує їх співпрацю тощо.

Управління виконує також такі завдання:

- забезпечує аналізи та оцінки небезпеки виникнення надзвичайних подій, зокрема, стихійних лих масштабних аварій, координує підготовку рішень для надзвичайних подій та бере участь центральному керівництві рятувальних заходів;
- готує концептуальні та методичні матеріали, документацію ІРС та координує їх опрацювання Пожежно-рятувальною службою Чеської Республіки, висловлює зауваження та рекомендації до аварійно-рятувальних планів, обладнанню та документації конкретних об'єктів, у частині, що стосується ІРС;
- у сфері стратегічного управління координує та створює умови для залучення підрозділів ІРС на всіх рівнях державного управління та місцевого самоврядування з метою їх системної співпраці при здійсненні ними безпосередніх рятувальних і ліквідаційних заходів, оцінює спільні дії підрозділів ІРС на республіканському рівні;
- опрацьовує пропозиції з матеріально технічного та фінансового забезпечення підрозділів ІРС.

На регіональному рівні ІРС складається з підрозділів ІРС у складі Пожежно-рятувальних служб країв, міст, районів, селищ. їх фінансування здійснюється з відповідних місцевих бюджетів.

Таким чином, проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що у країнах Центральної Європи склалися схожі, досить потужні і ефективні системи ЦО (ЦЗ), які спроможні забезпечити захист населення і територій своїх держав від НС різного характеру, досвід функціонування та побудови системи управління якими може бути корисним для молодшої незалежної держави, якою є Україна. Особливу актуальність це набуває у зв'язку з вибором її стратегічного курсу на європейську інтеграцію.

Література:

1. Європейський цивільний захист. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/cp10_en.htm
2. *Труш О. О.* Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу Західної Європи / О. О. Труш // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2009. – Вип. 4 (27). – С. 441–447.
3. *Труш О. О.* Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу Південної Європи / О. О. Труш // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2010. – Вип. 1 (28). – С. 407–417.
4. *Труш О. О.* Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу Північної Європи та Норвегії / О. О. Труш // Державне будівництво. – 2009. – № 2. – Режим доступу : www.kbuara.kharkov.ua

Надійшла до редколегії 13.04.2010 р.