

# РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

---

DOI : 10.5281/zenodo.1038868

УДК 351.862

*Барило О. Г., к.т.н., с.н.с., ІДУЦЗУ, м. Київ*

*Barylo O., PhD in Technical Sciences, Senior Research Worker, Senior Research Worker of the Research Department, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv*

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД СТВОРЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО- АНАЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

### FOREIGN EXPERIENCE IN CREATION OF THE CIVIL PROTECTION ANALYSIS AND INFORMATION SYSTEM

*Проведено аналіз зарубіжного досвіду щодо організації цивільного захисту та його інформаційно-аналітичного забезпечення, визначено напрями його використання в Україні.*

**Ключові слова:** *надзвичайна ситуація, цивільний захист, інформаційно-аналітичне забезпечення, оповіщення, інформування.*

*The analysis of foreign experience in the organization of Civil Protection and its informational and analytical maintenance has been carried out as well as priorities on the use of the findings in Ukraine have been determined.*

**Keywords:** *emergency situation, civil protection, informational and analytical maintenance, notification, communication.*

**Постановка проблеми.** Статистичні дані щодо виникнення надзвичайних ситуацій як в Україні, так і в зарубіжних країнах свідчать про те, що в сучасних умовах на органи державного управління кожної країни покладаються нові функції та завдання. Незважаючи на відмінності в побудові систем державного управління, що функціонують в умовах загрози та виникнення надзвичайних ситуацій природного, техногенного, соціального, а наразі – і військового характеру, досвід зарубіжних країн щодо запобігання їх виникненню та ліквідації наслідків є актуальним для вивчення та запровадження в Україні.

Зазначене підтверджується з одного боку – аналізом розвитку цивільного захисту в зарубіжних країнах, де керівництво цих держав

приділяє значну увагу, насамперед, питанням прогнозування та запобігання виникнення надзвичайних ситуацій, можливих сценаріїв їх розвитку, а також організації заходів цивільного захисту та оперативному реагуванню на їх виникнення, а з іншого – результатами реформування системи цивільного захисту України, що відбувається повільно, внаслідок чого кількість надзвичайних ситуацій та масштабність їх наслідків зростає, що викликає занепокоєння в суспільстві.

Таким чином, виявлено проблему, сутність якої полягає у тому, що наразі стан цивільного захисту України в цілому, і його інформаційного забезпечення – зокрема, не у повному обсязі відповідає вимогам сьогодення та потребує удосконалення, у той же час, вивчення досвіду зарубіжних країн з організації цивільного захисту та розроблення рекомендацій щодо його запровадження здійснено у поодиноких наукових роботах, що носять розрізнений характер і не являють собою єдиної системи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемні питання, пов'язані з організацією цивільного захисту та його інформаційного забезпечення розглядалися у попередніх наукових роботах.

Так, О. Бухтатий., О. Радченко., Г. Головченко виявили інформаційно-комунікативні проблеми демократичного державотворення в Україні, що постають у сфері публічного управління та суспільної політики, розглянули роль і місце засобів масової комунікації в державі, порушили проблеми реформування комунальної преси України, висвітлили проблемні питання інформаційної безпеки держави, запропонували нові концептуальні підходи до формування та реалізації державної інформаційно-комунікативної політики [1].

Н. Григоренко розглянув цивільний захист як систему стратегічного забезпечення життєдіяльності держав, що призначена для виконання завдань, спрямованих на захист населення та економіки країн під час виникнення надзвичайних ситуацій, а також проведення рятувальних та інших аварійно-відновлювальних робіт в осередках ураження, провів аналіз досвіду провідних зарубіжних країн щодо побудови системи цивільного захисту, розглянув можливість його запровадження в Україні [2].

П. Гучек дослідив теоретичні основи і методології керування службою надзвичайних ситуацій, запропонував моделі, методи та систему моніторингу й підтримки прийняття рішень в інформаційно-складних ситуаціях для підвищення адекватності представлення інформації про оперативну обстановку в зоні виникнення надзвичайної ситуації в реальному часі [3]. В. Ковальчук розглянув теоретичні підходи до організації систем цивільної оборони країн НАТО в контексті адаптації їх досвіду для України, сформулював висновок, що основним напрямом реформування системи цивільної оборони зарубіжних країн є універсалізація усіх частин та підрозділів, створення мобільних сил, які здатні виконувати завдання як у мирний, так і у воєнний час [4].

I. Кринична провела аналіз державного управління системи цивільного захисту європейських країн, виявила їх спільні основоположні цілі та принципи щодо попередження, боротьби з наслідками і відновлення територій після природних і техногенних катастроф, запропонувала розробити і впровадити концепцію щодо реформування державного управління в сфері цивільного захисту України [5].

Таким чином, виявлено, що питанням удосконалення цивільного захисту з урахуванням зарубіжного досвіду приділено достатньо уваги, але досвід зарубіжних країн щодо створення та розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення та його запровадження в Україні вивчено недостатньо, а наукові праці розрізнені та не носять системного характеру.

**Постановка завдання.** Метою статті є провести аналіз зарубіжного досвіду щодо побудови цивільного захисту та його складової – інформаційно-аналітичного забезпечення та запропонувати напрями його запровадження в цивільний захист України.

**Виклад основного матеріалу.** Спільною рисою в системах державного управління зарубіжних держав щодо реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій є наявність спеціального органу, на який покладається реалізація політики в зазначеній сфері.

В США таким органом є Федеральне Агентство Управління в Надзвичайних Ситуаціях – ФЕМА, що є незалежним агентством федерального Уряду та підпорядковане Президенту. Як зазначено у [2, 5] одним із завдань, що покладено на ФЕМА є удосконалення та підвищення захисту систем зв'язку й оповіщення та забезпечення захисту і нормального функціонування федеральних і місцевих органів влади й цивільного захисту, а також координування й навчання місцевих поліцейських і пожежників для протидії терористичним атакам. Окрім того, на ФЕМА покладено відповідальність за підготовку та навчання населення, провадження науково-дослідної роботи з питань цивільного захисту, поширення інформації з цивільного захисту серед населення, участь промислових підприємств та інших установ у заходах цивільного захисту.

Цікавим виявився досвід США щодо загальної побудови органів державного управління цивільним захистом. Начальник ФЕМА є одночасно головою комісії щодо дій у надзвичайних умовах, до складу якої входять помічники президента з національної безпеки, внутрішніх справ і посадовці з внутрішніх урядових відносин, адміністративних і бюджетних питань.

Регіональним керівником цивільного захисту кожного штату є начальник служби цивільного захисту штату зі своїм штабом. Окрім того, утворюються місцеві штаби у графствах, районах, містах. На промислових підприємствах, де 50 і більше працівників, створюються комітети цивільного захисту, які очолюють керівники цих підприємств [2, 5].

Привертає увагу побудова інформаційного забезпечення ФЕМА. На даний час в США існує більше 6 тис. диспетчерських центрів, що приймають

дзвінки на єдиний номер 911, переважну частину яких оснащено спеціальною апаратурою, що забезпечує при надходженні дзвінка у відділення відображення на дисплеї оператора телефонного номера і адреса того, хто дзвонить, та надає керівнику оперативну, достовірну, адекватну та, в цілому – корисну інформацію для прийняття управлінського рішення щодо рятування населення [2, 5]. Однак поряд із позитивним досвідом функціонування вказаної структури слід відмітити і її недоліки, що криються в розгалуженості управлінських органів, громіздкістю та дублюванням їх функцій і завдань, що ускладнює процес управління під час реагування на надзвичайні ситуації.

Підходи до розподілу функцій щодо виконання заходів цивільного захисту та організації його інформаційного забезпечення у європейських країнах мають як певні особливості, так і спільні риси. Так, схожі на FEMA органи державного управління створено у Великобританії – Управління цивільного захисту при Міністерстві внутрішніх справ, Німеччині – Федеральне управління цивільного захисту, підпорядковане канцлеру, Франції – Національне управління цивільного захисту і цивільної безпеки міністерства внутрішніх справ, Італії – Національна служба цивільного захисту під егідою міністерства цивільного захисту.

Має свої особливості структура цивільного захисту Нідерландів, де загальне керівництво цією системою здійснює міністерство внутрішніх справ через головне управління цивільного захисту. При цьому, територію країни поділено на 12 округів (за кількістю провінцій), де діяльністю органів управління цивільного захисту керує комісар провінції, а безпосереднє керівництво здійснює начальник служби цивільного захисту та його штаб.

Особливістю побудови цивільного захисту на регіональному та місцевому рівнях у Нідерландах є те, що начальником служби цивільного захисту окремих громад є бургомістр, якому підпорядковуються всі місцеві служби, що забезпечують безпечну життєдіяльність громад: протипожежна, медична, поліцейська, комунальних послуг та соціального забезпечення. Керівним органом у районі є рада, до складу якої входять бургомістри общин, начальники та штаби цивільного захисту [2, 5].

Цікавим виявився досвід ФРН, де ключовою ланкою системи цивільного захисту на місцевому рівні є добровільні організації та формування. На державному рівні організація цивільного захисту покладається на Міністерство внутрішніх справ, при цьому, забезпечення заходів цивільного захисту здійснюється окремими федеральними міністерствами, тому при МВС створено постійний комітет, якому підвідомчі відділи МВС земель. В його структурі створено центральний орган, що забезпечує координацію дій органів виконавчої влади, комунального самоврядування, установ та організацій з питань надзвичайних ситуацій – Федеральне управління захисту населення та допомоги при катастрофах. Основу формувань цивільного захисту складають підрозділи, що входять до Служби захисту від катастроф,

загальне керівництво якими здійснює федеральний Союз самозахисту. До цієї служби входять або тісно співпрацюють із нею ціла низка добровільних громадських організацій.

Цивільний захист Франції є складовою частиною національної оборони країни, загальне керівництво яким здійснює міністр внутрішніх справ через департамент цивільного захисту. Для виконання завдань із захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій в країні створено спеціальні органи управління, а цивільний захист передбачає функціонування всіх гілок влади та поєднує відповідальність як держави, так і місцевих адміністрацій під час виконання завдань із запобігання, реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків [2, 5].

У Великобританії загальне керівництво цивільним захистом також здійснюється Міністерством внутрішніх справ, а на місцевому рівні виконання заходів організують ради графств, адміністративних районів, муніципалітетів міст через спеціально створені комітети.

У Швеції функції організації планування та забезпечення заходів реагування на надзвичайні та кризові ситуації, а також проведення рятувальних робіт починаючи з 2009 р. покладено на Шведське цивільне агентство на випадок непередбачених ситуацій (далі – MSB). MSB співпрацює з органами місцевого самоврядування (на рівні муніципалітетів) та добровільними громадськими організаціями у виконанні свого основного завдання – попередження виникнення надзвичайних ситуацій та допомога населенню у разі їх виникнення. MSB у своїй діяльності приділяє значну увагу навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях, основу якої складає навчальна, роз'яснювальна та профілактична робота. Структурними підрозділами MSB є інформаційний та аналітично-дослідницький департаменти, на які покладаються завдання з організації інформаційно-аналітичної роботи, забезпечення інформування органів державного управління та населення країни про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій. Крім того, до структури MSB відносяться інші функціональні департаменти: попередження виникнення надзвичайних ситуацій, забезпечення заходів у випадку надзвичайних ситуацій, міжнародного співробітництва, забезпечення нагляду, а також адміністративні департаменти: юридичний, та з питань співробітництва з країнами ЄС. Очолює MSB Генеральний директор, який входить також до керівного органу цієї установи – правління [6].

Шведська система готовності до надзвичайних ситуацій спрямована на захист життя і здоров'я, життєво важливої інфраструктури від всіх видів небезпек і ризиків на основі оцінки ризиків виникнення надзвичайних ситуацій та готовності до реагування на них, також програм, профілактики, планування, забезпечення готовності, реагування та відновлення. Вона, в першу чергу, будується на принципі відповідальності органу державного управління, місцевого самоврядування та суб'єкту господарювання за виконання заходів із запобігання надзвичайним ситуаціям, реагування на них та

ліквідації їх наслідків [6].

При цьому на регіональному рівні округа адміністративних рад несуть відповідальність за координацію діяльності структур цивільної оборони, а також виступають у якості координаційного центру між державними та приватними партнерами, із засобами масової інформації під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та стихійних лих. На місцевому рівні Шведські муніципалітети мають велику ступінь автономії і грають важливу роль в галузі планування та готовності до дій під час виникнення надзвичайних ситуацій. У даній ситуації муніципальна влада несе всю відповідальність за всі заходи цивільного захисту та управління з ліквідації надзвичайних ситуацій на місцевому рівні. У таких випадках муніципалітети мають підтримку і допомогу з боку керівного складу округу. До повноважень муніципалітетів належить організація пожежної безпеки та рятувальних робіт у разі нещасних випадків. Окрім того, кожен муніципалітет відповідає за цивільну оборону та термінову мобілізацію. Також муніципалітети здійснюють контроль за діяльністю, небезпечною для навколишнього середовища, фінансують рятувальні служби [6].

Погоджуємося із висновками І. Криничної, яка зауважує, що аналіз досвіду зарубіжних країн щодо створення та функціонування цивільного захисту і перспектив розвитку державного управління у зазначеній сфері свідчить про те, що, незважаючи на спільні характеристики та певні відмінності в структурі, підпорядкуванні та керівництві силами цивільного захисту, на вказані системи покладаються аналогічні завдання, що полягають у плануванні заходів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, забезпеченні адекватного реагування на них, здійсненні державного управління в умовах їх виникнення та ліквідації наслідків, наданні допомоги населенню та їх навчанні діям в екстремальних ситуаціях [5].

Крім того, вважаємо справедливими висновки, що сформулювала І. Кринична за результатами вивчення досвіду функціонування цивільного захисту зарубіжних країн, в яких відзначила відсутність єдиних підходів європейських країн до створення та впровадження систематизованих планів дій, та виявила низький рівень взаємодії під час використання національних та регіональних ресурсів, що виділяються для ліквідації надзвичайних ситуацій, безсистемність у підходах керівництва країн-членів Європейського Союзу до реагування на кризи [5].

Цікавим виявився аналіз досвіду країн Євросоюзу щодо спільних дій під час реагування на масштабні надзвичайні ситуації, коли країна-член Євросоюзу виявилася не в змозі самостійно вирішити питання щодо забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій. В таких умовах країни Європейського Союзу застосовують організаційні заходи щодо запровадження європейської системи реагування на надзвичайні ситуації за рахунок формування спільних сил цивільного захисту, що здатні реагувати на виникнення надзвичайних ситуацій на віддалених територіях країн-

членів Європейського Союзу. При цьому, за рішенням країн Євросоюзу, передбачається використовувати Глобальну систему спостереження за навколишнім середовищем та безпекою і стаціонарні супутники країн ЄС [5]. Крім того, вважаємо позитивним досвідом європейських країн щодо перерозподілу прав, відповідальності, витрат між центральними органами державного управління та організаціями на місцях на користь останніх, внаслідок чого зростає відповідальність місцевих органів влади та громад. При цьому важливим питанням є впровадження заходів щодо надання фінансових ресурсів на виконання заходів цивільного захисту із центрального на місцевий рівень та приватний сектор.

Справедливим висновком І. Криничної вважаємо про те, що в сучасних умовах, коли цивільний захист нашої держави функціонує у режимі ведення військових дій на сході України, важливим питанням постає врахування зарубіжного досвіду США та європейських країн, де одним із основних напрямів реформування сфери цивільного захисту є розширення функцій та завдань системи органів державного управління в умовах надзвичайних ситуацій, переорієнтація їх сил та засобів на дії як у мирний, так і у воєнний час. При цьому, в європейських системах цивільного захисту сили та засоби застосовуються для захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій в мирний час, враховуючи можливі прояви акцій тероризму [5].

Також погоджуємося з І. Криничною [5], що слід ураховувати досвід функціонування систем цивільного захисту США та європейських держав, де цивільний захист та його систему інформаційно-аналітичного забезпечення є складовою суспільного життя та, відповідно до законодавства, кожен громадянин повинен і має право брати участь у заходах, спрямованих на забезпечення захисту від НС та ліквідацію їх наслідків.

**Висновки.** Вважаємо, що європейський підхід до побудови цивільного захисту найбільш прийнятний для нашої країни, а саме: загальне керівництво цивільним захистом здійснює центральний орган виконавчої влади, а повноваження, фінансові та матеріальні ресурси необхідно надавати регіонам, місцевим органам виконавчої влади та громадам, які самостійно вирішують нагальні питання безпечної життєдіяльності населення на місцях.

Сформульовано висновок, що децентралізована модель організації суспільного життя в цілому, і цивільного захисту – зокрема, в умовах сталого соціально-економічного розвитку держав Євросоюзу довела свою перевагу над централізованою.

Здійснення реформи цивільного захисту, на наш погляд, має відбуватися за досвідом європейських країн на таких рівнях: політичному, пов'язаному з формуванням інституційних умов демократизації суспільства в цілому, і сфери цивільного захисту – зокрема; інституційному, спрямованому на перебудову її структурних елементів – організаційних відносин між різними рівнями державного управління, функціональному, що полягає у перерозподілі функціональних відносин між місцевими, регіональними та

центральними органами державного управління у сфері цивільного захисту.

Врахування зарубіжного досвіду щодо удосконалення цивільного захисту та його складової – системи інформаційно-аналітичного забезпечення, потребує від органів державного управління виконання низки організаційних заходів. При цьому, на наш погляд, важливим питанням є удосконалення одного із заходів цивільного захисту, а саме: оповіщення органів державного управління та населення про загрозу та виникнення НС, інформування органів державного управління про масштаби, наслідки та можливий розвиток надзвичайних ситуацій, що становить основу прийняття обґрунтованих управлінських рішень, інформування населення про надзвичайні ситуації та їх навчання діям у кризових ситуаціях. Наразі вказані елементи інформаційного забезпечення як на законодавчому, так й організаційному рівнях означені фрагментарно та не становлять єдиної системи. Тому, в таких умовах, на наш погляд, складовою цивільного захисту має бути не розрізнені елементи інформаційного забезпечення, а система інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту України.

Подальшим напрямом наукових досліджень за даною проблематикою вбачається у дослідженні категорійно-понятійний апарату, що визначає сутність цивільного захисту в цілому, та його інформаційно-аналітичного забезпечення – зокрема.

#### **Список використаних джерел**

1. Бухтатий О. Україна медійна: на порозі інформаційної революції: монографія / О. Бухтатий, О. Радченко, Г. Головченко / За наук. ред. д. держ. упр., проф. О.В.Радченка. – К.: Видавець СВС Панасенко, 2015. – 208 с.
2. Григоренко Н. В. Зарубіжний досвід побудови систем надання державних послуг у сфері цивільного захисту / Н. В. Григоренко // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 2. – С. 290-297.
3. Гучек П. Й. Моделі, методи та інформаційні технології керування службою надзвичайних ситуацій регіонального рівня: дис. д.техн.н.: 05.13.06 / ДВНЗ «Херсонський державний технічний університет». – Херсон, 2016. – 332 с.
4. Ковальчук В. Теоретичні підходи до організації систем цивільної оборони країн НАТО в контексті адаптації їх досвіду для України / В. Ковальчук // Ефективність державного управління. – 2015. – Вип. 42. – С. 85-93.
5. Кринична І. Державне управління процесами запобігання та профілактики надзвичайних ситуацій: прaksiологічний досвід / І. Кринична // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 1 (16). – С. 81-88.
6. Труш О. О. Досвід побудови та діяльності систем цивільного захисту країн-членів Європейського союзу Північної Європи та Норвегії / О. О. Труш // Державне будівництво. – 2009. – № 2. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2009\\_2\\_50](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_2_50).

#### **References**

1. Bukhtatyj, O. Radchenko, O. and Holovchenko, H. *Ukraine media: on the threshold of the information revolution [Ukraina medijna: na porozi informatsijnoi re-*



*voliutsii*]. Kyiv: SVS Panasenko, 2015. Print.

2. Hryhorenko, N.V. "Foreign experience constructing systems of public services in the field of civil protection [Zarubizhnyj dosvid pobudovy system nadання derzhavnykh posluh u sferi tsyvil'noho zakhystu]." *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia* 2 (2015): 290-297. Print.

3. Huchek, P.J. *Models, methods and information technologies of the management of regional emergency services*. Diss. SHEE "Kherson National Technical University", Kherson, (2016). Print.

4. Koval'chuk, V. "Theoretical approaches to the organization of civil defense of NATO in the context of adapting their expertise to Ukraine [Teoretychni pidkhody do orhanizatsii system tsyvil'noi oborony krain NATO v konteksti adaptatsii ikh dosvidu dlia Ukrainy]." *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnia* 42 (2015): 85-93. Print.

5. Krynychna, I. "Public administration of processes of prevention and prevention of emergencies: praxiological experience [Derzhavne upravlinnia protsesamy zapobihannia ta profilaktyky nadzvychajnykh sytuatsij: praktyolohichnyj dosvid]." *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia* 1(16) (2013): 81-88.

6. Trush, O.O. "Experience in the construction and operation of civil protection systems of the European Union member states of northern Europe and Norway [Dosvid pobudovy ta diial'nosti system tsyvil'noho zakhystu krain-chleniv Yevropejs'koho soiuzu Pivnichnoi Yevropy ta Norvehii]." *State building* 2 (2009): n. pag. Web. 15 Sept. 2017. <[http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2009\\_2\\_50](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_2_50)>.

---

---

**DOI : 10.5281/zenodo.1038882**

**УДК 614.256**

*Кравців С. Я., викладач-методист, НУЦЗУ, м. Харків,  
Соболь О. М., д.т.н., с.н.с., НУЦЗУ, м. Харків*

*Kravtsiv S., teacher supervisor of the Scientific-methodical Centre of the  
Educational Institutions Sphere of Civil Protection, National University of Civil  
Protection of Ukraine, Kharkiv,*

*Sobol O., doctor of technical science, senior researcher, professor of the  
Department of Management and Organization Activities in Civil Protection,  
National University of the Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

**ОСНОВНІ ФАКТОРИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА РІВЕНЬ  
ІНТЕГРАЛЬНОГО ПОЖЕЖНОГО РИЗИКУ**

**MAJOR FACTORS INFLUENCE ON THE INTEGRAL  
FIRE RISK LEVEL**