

УДК 378.635.5:35.072.2/3:614.842(1–ЄС)

В. Ковальчук

МІЖНАРОДНА ІНТЕГРАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЖЕЖНО-РЯТУВАЛЬНИХ СЛУЖБ КРАЇН ЄС

Вивчено питання діяльності пожежно-рятувальних служб у складі сил цивільного захисту населення від надзвичайних ситуацій США та країн Європи. Особливу увагу приділено досвіду створення інтернаціональних підрозділів з огляду на посилення глобалізаційних впливів та масштабність катастроф та терористичних загроз.

Ключові слова: цивільний захист, надзвичайні ситуації, пожежно-рятувальні служби.

Країнами Євросоюзу, НАТО накопичений значний досвід щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та стихійних лих (далі – НС), зокрема у більшості цих країн створені спеціальні державні організаційно-управлінські системи, спроможні ефективно забезпечити захист населення, матеріальних і культурних цінностей. Розвиток державних систем цивільного захисту у розвинених зарубіжних країнах свідчить, що саме у цих моделях закладено основи ефективності діяльності пожежно-рятувальних служб через що вони можуть слугувати прикладом для України.

Зарубіжний досвід функціонування систем захисту населення і території від НС техногенного, природного та іншого походження досліджували в своїх працях С. Андрєєв [1], В. Ємельянов [2], Л. Жукова, Н. Клименко [3], Л. Порядочний [4], О. Трущ [5], В. Федоренко [6], Г. Федулов [7] та інші. Водночас окремої уваги потребує досвід діяльності окремих структурних елементів цих систем. Метою статті є узагальнення досвіду саме пожежно рятувальних служб розвинених європейських країн та їх інтернаціональних утворень.

Аналіз літературних джерел свідчить, що на сьогодні найбільш ефективною системою протидії НС техногенного, природного, соціально-політичного і воєнного походження в світі вважається американська. США раніше за країни Західної Європи, Японії, СРСР, приблизно з кінця 70-х – початку 80-х рр. ХХ ст. значно активізувала свої дії з попередження техногенних і природних катастроф, а також ліквідації їх наслідків.

Для управління захистом національної інфраструктури від НС та ліквідації їх наслідків були створені спеціальні органи, які не мали власних спеціальних формувань для безпосереднього виконання визначених перед ними завдань. Таким органом є Федеральне агентство управління в надзвичайних ситуаціях (ФЕМА), яке складається з Управління хімічного, біологічного, радіологічного та ядерного реагування; Спеціальної служби реагування на НС; Служби реагування на ядерні інциденти; Відділу з перевірки готовності до НС. ФЕМА виконує завдання як у мирний, так і у воєнний час та належить до складу Міністерства внутрішньої безпеки країни, яке координує роботу низки органів, що займаються питаннями безпеки [8].

Особливістю діяльності ФЕМА є розробка та реалізація великих державних цільових програм та проєктів, зокрема з мобілізаційної підготовки країни “готовність уряду”, “готовність резервів” та інших, а головні функції полягають у:

– координації діяльності державних органів США, урядів штатів та місцевих органів влади із питань мобілізаційного планування й підготовки економіки країни до війни, а також у забезпеченні безпеки життєдіяльності населення під час виникнення НС природного та техногенного походження;

– плануванні заходів щодо забезпечення безперервності та ефективності державного управління у випадку НС, що стосуються національної безпеки;

– об'єднанні і координації роботи усіх складових системи запобігання НС, оповіщенні у разі їх виникнення та організації управління з ліквідації їх негативних наслідків;

– навчанні населення та підготовці особового складу органів управління до виконання покладених на них завдань;

– організації страхової діяльності у сфері захисту населення та територій від НС різного походження та відшкодуванні збитків фізичним та юридичним особам, що постраждали від їх негативних наслідків [9].

FEMA має регіональні відділи, які підтримують контакти з представниками федеральних міністерств та відомств, що мають свої органи в регіонах, а також з відділами з управління в надзвичайних умовах штатів [10].

До безпосереднього виконання завдань агентство залучає федеральні сили, засоби та ресурси (національну гвардію, корпус інженерів США, пожежні бригади, медичні служби, будівельні організації, поліцію, громадські та інші організації, і за потребою збройні сили), а також підтримує постійний зв'язок із органами управління НАТО, органами надзвичайного управління Канади та Мексики для планування спільних дій за необхідністю. Усі державні та приватні організації зобов'язані сприяти та допомагати FEMA в заходах, що проводяться в районах лиха.

FEMA безпосередньо керує розробкою і затвердженням Федерального плану заходів щодо ліквідації катастроф, який передбачає надання федеральної допомоги щодо захисту населення та забезпечення національної безпеки. Його головні виконавчі установи (федеральні міністерства й агентства) діють під керівництвом федерального координатора, призначеного FEMA [11]. Але водночас існує розмежування повноважень між федеральним урядом та урядом штату. За Конституцією, уряд країни в НС лише надає допомогу владі штату, зокрема він не може видати наказ про евакуацію або про заходи до його виконання.

Субординація, розподіл функцій усіх організацій і чітко визначений механізм їх взаємодії є, безперечно, позитивними характеристиками американської моделі. До того ж, існування великої кількості органів управління і тимчасових формувань, що залучаються до ліквідації наслідків НС, ускладнює керування ними з єдиного центру [12].

Із європейських систем уваги заслуговує німецька модель. У Німеччині вирішення питань цивільного захисту здійснює МВС, на яке покладено координацію реалізації державної політики у цій сфері; інформаційне забезпечення керівництва країни та земель при загрозі та виникненні НС; керівництво проведенням операцій щодо захисту населення, оперативне планування заходів; підготовку органів управління та особового складу аварійно-рятувальних та інших формувань до виконання покладених завдань, а також населення до дій у випадку виникнення НС.

Відповідальність за усі види забезпечення цієї діяльності покладена на окремих федеральних міністрів. Тому при МВС створений постійний комітет із ЦО, що належить до складу міністерства, якому підвідомчі відділи ЦО МВС земель. Крім того, при МВС

створюється штаб із ліквідації наслідків катастроф та комісія з організації захисту населення від зброї масового ураження. Штаб та комісія долучаються до роботи за необхідністю на прохання уряду землі, де виникла НС. До складу комітету референтів штабу належить зацікавлені міністри та представники добровільних допоміжних організацій.

У землях відповідальність за стан справ у цій сфері несуть уряди земель, кожен із яких сам визначає організаційну структуру та штатний розпис органів, що вирішують питання у сфері цивільного захисту. А для забезпечення оперативної свободи дій збройних сил у воєнний час створюються відповідні органи управління, головними з яких є територіальні адміністративно-господарчі органи воєнних округів, які діють разом із органами державного управління.

Служба захисту від катастроф є основною службою Німеччини з виконання завдань захисту населення і територій від НС у мирний та воєнний час. До її складу належать пожежні та санітарні формування, а також федеральне управління технічної допомоги, діяльність яких фінансується з федерального бюджету. Залучаються інші служби та формування самозахисту населення [13].

У Франції система запобігання та ліквідації НС є складовою частиною національної оборони країни. Загальне керівництво системою здійснює Міністр внутрішніх справ через Департамент цивільного захисту. Більшість заходів проводиться різними міністерствами, відомствами та організаціями, тому Міністру законодавчо надано виняткове право координувати й організувати взаємодію їх діяльності в повсякденних умовах та під час ведення аварійно-рятувальних робіт.

Для виконання покладених завдань на усіх рівнях державного управління створені спеціальні органи управління цивільного захисту. Зокрема, у військових округах, що в умовах НС перетворюються в зони оборони, здійснюється взаємодія органів військового управління та цивільного захисту. Керівництво цивільним захистом у такому територіальному утворенні покладається на префекта одного з департаментів, який керує діями префектів регіонів та департаментів, і підвідомчих їм сил та засобів. Він очолює комітет зони оборони, створений на правах консультативного органу, що складається з представників військових та цивільних органів управління відповідних зон. На регіональному та місцевому рівнях керівництво здійснює голова відповідної адміністрації (префект або мер), який може залучати всі наявні на підвідомчій йому території сили та засоби. На місцях (в комунах) в основу управління покладено управління ризикам (кризами). Крім того, питаннями цивільного захисту займається низка громадських організацій, зокрема Національна рада цивільного захисту, що об'єднує урядові, професійні та інші організації, а також Комісія цивільного захисту, що складається з парламентарів та провідних осіб регіонального рівня [14, 15].

Організація всіх гілок влади поєднує відповідальність держави з автономією місцевих адміністрацій під час виконання завдань цивільного захисту. До проведення аварійно-рятувальних та інших робіт із ліквідації НС залучають спеціально підготовлені військові частини, пожежні, медичні, саперні та інші спеціальні підрозділи [16].

В країні існує Інститут НС, що займається: інформуванням населення про природні небезпеки; приверненням уваги суспільства до виникнення природних ризиків на певних територіях; навчанням населення адекватно поводитися у випадку виникнення небезпечних подій, пов'язаних із зазначеними ризиками; формуванням адекватних поглядів політичних та адміністративних керівників, промисловців, фахівців із охорони здоров'я на запобігання НС [17].

У Великобританії загальне керівництво системою захисту населення і територій від НС здійснюється МВС через відповідне управління та міжміністерський плановий комітет, що координує діяльність міністерств та відомств. На місцевому рівні виконання заходів організують ради графств, адміністративних районів, муніципалітетів міст через спеціально створені планові комітети, які у воєнний час об'єднуються в округи ЦО, тісно взаємодіючи з органами військового командування країни та НАТО. Але, за винятком корпусу спостереження, призначеного для радіаційної розвідки та дозиметричного контролю, система захисту населення і територій від НС у Великобританії не має власних сил та засобів [18, 19].

Керівництво країни спрямовує значні зусилля на підготовку населення до дій в умовах НС і навчання кваліфікованих кадрів у сфері запобігання і ліквідації їх негативних наслідків, що дозволяє в найкоротші строки розвернути відповідні аварійно-рятувальні формування.

У Нідерландах загальне керівництво ЦО країни здійснює МВС через головне управління ЦО. Загальне керівництво в округах покладається на комісарів провінцій, а безпосереднє – на начальників ЦО та їх штаби. Питання цивільного захисту в районах покладаються на спеціальні ради, а в общинах – бургомістри, яким підпорядковуються протипожежна, медична, поліцейська служби, служба комунальних послуг та соціального забезпечення. У країні існують спеціальні формування, що забезпечують вирішення завдань ЦО (рятувальна бригада, два мотопіхотних батальйони, медична, інженерна, транспортна роти, взвод військової поліції та санітарний загін) [20].

В Іспанії питання ЦО на національному рівні координує міністр внутрішніх справ. Він очолює Раду цивільної оборони, яка є державним органом, що розробляє програми на випадок лих. Крім того, існують Консультативна рада та Національний центр з оцінки НС. На місцевому рівні завдання з ЦО покладені на муніципалітети та органи управління провінцій, крім того діяльність в інтересах цивільного захисту є складовою частиною обов'язків регіональних органів самоуправління [21].

У Швейцарії на федеральному рівні загальне керівництво ЦО покладене на департамент юстиції та поліції, а безпосереднє здійснює директор федерального управління ЦО, що входить до вищезазначеного департаменту. Управління ЦО створені на рівні кантонів і підпорядковуються федеральному управлінню. На рівні громад структури ЦО створюються залежно від чисельності населення у громаді. Завдання щодо надання допомоги населенню під час стихійних лих, аварій та катастроф та ліквідації їх наслідків виконують державні та приватні служби [22].

В Австрії відповідальність у сфері ЦО поділена між федеральною владою та землями. Спеціальної служби чи державних підрозділів ЦО немає, а всі завдання ЦО виконують добровільні організації – підрозділи пожежної охорони, Червоного Хреста та Робочого союзу санітарів [23].

В Італії [24] створена спеціальна Національна служба цивільного захисту. Загальне керівництво і координацію діяльності нею на державному рівні здійснює Міністр у справах координації цивільного захисту через Міністерство цивільного захисту, яке відповідає за: готовність цієї служби до виконання завдань у мирний та воєнний час; підготовку населення до дій у випадку виникнення НС; надання допомоги постраждалим районам країни; розробку і реалізацію програм прогнозування НС та їх запобігання. Для цього створено Національну комісію з прогнозування та запобігання можливих лих (консультативно-дорадчий орган, що складається з експертів, фахівців та вчених із різних галузей науки та техніки).

Єдине керівництво цивільним захистом та координацію діяльністю всіх її служб здійснює Оперативний комітет цивільного захисту, до складу якого належать представники вищого керівництва державних органів влади. Крім того, існує Національна рада цивільного захисту, завданням якої є визначення критеріїв та нормативів для різних програм і планів Національної служби цивільного захисту та служб, що належать до її складу. На регіональному рівні керівництво цивільним захистом здійснює комісар через відповідні відділи, а на місцевому рівні (в провінціях і комунах) – префект або мер, відповідно [25].

Основу сил і засобів цивільного захисту становить: Національний корпус протипожежної охорони, що разом з підрозділами збройних сил, поліції, Державного корпусу охорони лісів, Національного корпусу альпійської служби, італійським Червоним Хрестом, організацією національної санітарної служби та іншими організаціями становлять оперативний склад Служби, який очолює Міністр у справах координації цивільного захисту. Особливу роль при виконанні завдань, пов'язаних із цивільним захистом, відіграють добровільні організації.

Водночас, зростання кількості стихійних лих, техногенних катастроф та терористичних актів на території країн ЄС змусило керівництво проаналізувати можливості та проблеми щодо колективного реагування на НС. Серед проблем, які виникали під час ліквідації наслідків НС відзначалося відсутність єдиних систематизованих планів дій, низький рівень взаємодії при використанні національних та регіональних ресурсів, що виділяються для ліквідації НС та безсистемність у підходах керівництва країн-членів ЄС до реагування на кризи [26].

За підсумками аналізу було визначено необхідність формування Європейських сил цивільного захисту та забезпечення можливості їх діяльності на віддалених територіях країн-членів ЄС. Їх завданнями є негайне реагування на основні ризики у сфері цивільної безпеки (терористичні акти, аварії у промисловості, катастрофи на морі, великі пандемії, а також великі лісові пожежі, землетруси, цунамі, повені, зсуви).

Участь країн-членів ЄС у складі Європейських сил цивільного захисту відбувається на добровільній основі, та не виключається приєднання до них підрозділів інших країн, які не входять до Європейського Союзу. У 2010 р. було створено спільний фонд для забезпечення запобігання НС та ліквідації їх наслідків. Внесок сил та засобів до нього кожна країна визначає сама і утримує їх за власний рахунок на своїй території. Крім того, зазначається можливість спеціалізації країн за напрямками діяльності з протидії загрозам цивільної безпеки. Але при виникненні великомасштабної НС пріоритет надаватиметься вирішенню європейських проблем. У разі внутрішньої кризи в окремій країні передбачається використання нею власних підрозділів зі складу Європейських сил цивільного захисту та отримання додаткової допомоги [27].

У зв'язку з обмеженістю ресурсів (систем мобільного зв'язку, авіаційного та морського транспорту, суден для збору нафти, медичного обладнання, засобів спостереження, збору й обробки інформації) не виключається можливість використання воєнного потенціалу країн ЄС. А у разі неспроможності ЄС самостійно вирішити проблему через нестачу необхідних ресурсів – і можливість використання потенціалу союзників по НАТО [28].

Управління Європейськими силами цивільного захисту здійснює розташований у Брюсселі Центр операцій, функціональними завданнями якого є обробка та оцінка даних про обстановку; планування рятувальних та гуманітарних операцій; визначення

необхідних сил і засобів та забезпечення їх технічної сумісності; координація дій Європейських сил цивільного захисту з іншими міжнародними організаціями (ООН, Міжнародним комітетом Червоного Хреста) та спеціалізованими органами ЄС (Європейським оборонним агентством, Стокгольмським центром із запобігання та контролю інфекційних захворювань, Головним управлінням Єврокомісії з питань захисту здоров'я та прав споживачів).

Чисельність Європейських сил цивільного захисту становить приблизно 5 тис. осіб, а щорічний бюджет становитиме майже 100 млн євро. Професійна підготовка персоналу здійснюється у Центрі підготовки особового складу.

Серед інших заходів удосконалення системи реагування на НС зазначаються:

- створення Ради з питань цивільної безпеки та посилення ролі Ради ЄС із загальних питань та зовнішніх відносин у сфері кризового реагування;
- набуття можливостей щодо самостійного реагування на терористичні акти та стихійні лиха і надання гуманітарної допомоги;
- відпрацювання інтегрованого європейського підходу до запобігання криз;
- створення спеціалізованих регіональних представництв ЄС із питань кризового менеджменту на базі офісів ЄС;
- створення ефективної системи інформування громадян ЄС, які перебувають за кордоном, щодо можливості виникнення НС;
- об'єднання зусиль консультативних служб країн-членів ЄС у кризових ситуаціях;
- створення або використання існуючих лабораторій, що визначатимуть можливість проведення актів біотероризму та проводитимуть ідентифікацію постраждалих.

Отже, зміни воєнно-політичної обстановки у світі призвели до переходу від системи ЦО, яка з моменту створення була одним із стратегічних чинників обороноздатності до спрямованої на збереження життя і здоров'я людини та середовища її існування системи цивільного захисту [29]. Наслідком цього є перерозподіл прав, відповідальності, витрат між центральними органами управління та організаціями на місцях. Зростає відповідальність місцевих органів влади. Вживаються заходи щодо перерозподілу витрат з центрального на місцевий рівень та приватний сектор.

Таким чином, у більшості розвинених країн світу здійснюється перехід від системи ЦО, орієнтованої переважно на особливий період, до системи цивільного захисту, на яку покладається завдання із запобігання та реагування на НС різного походження у воєнний та мирний час. Окрім того, реформовані системи відіграють велику роль у забезпеченні національної безпеки країн.

Аналіз досвіду зарубіжних країн засвідчує, що створені ними системи державного управління в умовах НС продовжують розвиватися з метою ефективного забезпечення життєдіяльності людей і суспільства, об'єктів економіки та інфраструктури у випадку їх виникнення. А відмінності у їх побудові та функціонуванні зумовлені національними особливостями їх формування та розвитку. Але, незважаючи на це, їх об'єднує спільна мета, яка полягає у прогнозуванні та запобіганні виникнення і ліквідації наслідків НС різного походження, зокрема у плануванні, організації проведення відповідних заходів та здійсненні контролю за їх виконанням [30]. Тому на сучасному етапі розвитку в умовах інтенсифікації глобалізаційних процесів намітилася тенденція до об'єднання зусиль окремих країн для спільної боротьби із виникненням та ліквідацією НС на їх територіях. Зокрема, це виражається у створенні Європейських сил цивільного захисту. На нашу

думку, до цих заходів доцільно долучитися й Україні. Цей крок надасть змогу доступу до інформаційних ресурсів ЄС у сфері цивільного захисту, до новітніх технологій, а також сприятиме обміну досвідом та підвищенню кваліфікації як рятувальників, так і управлінців. Окрім того, це стимулюватиме керівництво країни приділяти більше уваги проблемам цивільного захисту і сприятиме своєчасній модернізації та технічному переоснащенню їх сил і засобів із урахуванням останніх інноваційних розробок. Врахування ж історичного досвіду створення систем запобігання і ліквідації НС дає змогу зрозуміти динаміку реформування державного управління у цій сфері та надає можливість прогнозування подальшого розвитку систем державного управління в умовах НС, їх організації, ресурсного забезпечення, появи нових завдань.

Література

1. Андреев С. О. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні [Текст] : дис. на здобуття канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / С. О. Андреев. — Х. : [б. в.], 2010. — 199 с.
2. Емельянов В. Гражданская оборона Великобритании / В. Емельянов // Зарубежное военное обозрение [Текст]. — 1991. — № 5. — С. 72—76.
3. Клименко Н. Г. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти [Текст] : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Н. Г. Клименко. — К. : [б. в.], 2008. — 225 с.
4. Порядочний Л. В. Безпека в надзвичайних ситуаціях та цивільна оборона [Текст] : навч. посіб. / Л. В. Порядочний, В. М. Заплагинський. — К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2003. — 301 с.
5. Труш О. О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів ЄС Західної Європи / О. О. Труш // Теорія та практика державного управління [Текст]. — 2003. — Вип. 4 (27). — С. 2—10.
6. Федоренко В. Н. Гражданская оборона зарубежных государств. Международная организация гражданской обороны [Текст] / В. Н. Федоренко. — М. : ООО "ИПП "КУНА", 2003. — С. 275—294.
7. Федулов Г. В. Зарубежный опыт создания и обеспечения функционирования систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций / Г. В. Федулов // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях [Текст]. — 1998. — Вип. 8. — С. 63—100.
8. Штейнберг М. Гражданская оборона – мифы и реалии [Электронный ресурс] / М. Штейнберг. — Режим доступа : <http://www.nrs.com/news/usa/usa/06110616284571509.html>.
9. Федулов Г. В. Зарубежный опыт создания и обеспечения функционирования систем... — С. 63—100.
10. Там же. — С. 63—100.
11. Там же. — С. 63—100.
12. Порядочний Л. В. Безпека в надзвичайних ситуаціях та цивільна оборона... — 301 с.
13. Федулов Г. В. Зарубежный опыт создания и обеспечения функционирования систем... — С. 63—100.
14. Емельянов В. Гражданская оборона Франции / В. Емельянов // Зарубежное военное обозрение [Текст]. — 1991. — № 9. — С. 61—69.
15. Федулов Г. В. Зарубежный опыт создания и обеспечения функционирования систем... — С. 63—100.

16. Там же. — С. 63—100.
17. Андреев С. О. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом... — 199 с.
18. Емельянов В. Гражданская оборона Великобритании... — С. 72—76.
19. Федулов Г. В. Зарубежный опыт создания и обеспечения функционирования систем... — С. 63—100.
20. Порядочный Л. В. Безопасность в надзвичайних ситуаціях та цивільна оборона... — 301 с.
21. Торбин В. Н. Гражданская защита в Испании / В. Н. Торбин // Чрезвычайные ситуации и гражданская оборона за рубежом [Текст]. — 1992. — Вып. 1/2. — С. 8.
22. Емельянов В. Гражданская оборона Швейцарии / В. Емельянов // Зарубежное военное обозрение [Текст]. — 1992. — № 6. — С. 19—24.
23. Волкова Т. Н. Гражданская оборона Австрии на современном этапе / Т. Н. Волкова // Чрезвычайные ситуации и гражданская оборона за рубежом [Текст]. — 1992. — Вып. 1/2. — С. 7.
24. Федулов Г.В. Зарубежный опыт создания и обеспечения функционирования систем... — С. 63—100.
25. Труш О. О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів ЄС Західної Європи... — С. 2—10.
26. Клименко Н. Г. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій... — 225 с.
27. Федоренко В. Н. Гражданская оборона зарубежных государств... — С. 275—294.
28. Труш О. О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів ЄС Західної Європи... — С. 2—10.
29. Основные факторы, определяющие развитие гражданской обороны в современных условиях [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.gr-obor.narod.ru/p449.htm>.
30. Шевцов А. Реформування системи цивільного захисту населення відповідно до завдань європейської та євроатлантичної інтеграції [Текст] / А. Шевцов, О. Їжак. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/3.htm>.

V. Kovalchuk

INTERNATIONAL INTEGRATION OF FIRE AND RESCUE SERVICES IN THE EU COUNTRIES

The issues of Fire and Rescue services in the structure of civil defense of the population against emergencies of the USA and European countries are studied. Particular attention is paid to the experience of creating international units in accordance with the increasing effects of globalization and large scale of disasters and terrorist threats.

Key words: civil defense, emergency, fire and rescue services.