

УДК 351

Н. В. Григоренко,

здобувач кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ, м. Харків

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПОБУДОВИ СИСТЕМ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Проаналізовано досвід розвинених зарубіжних країн щодо побудови систем надання державних послуг у сфері цивільного захисту, розглянуто спільні риси таких систем.

Ключові слова: державні послуги, цивільний захист, зарубіжний досвід, система.

Система цивільного захисту відіграє важливу роль у забезпеченні національної безпеки більшості розвинених країн, а також у рамках міжнародних структур безпеки. Цивільний захист у сучасному розумінні – це система стратегічного забезпечення життєдіяльності держав, 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 у осередках ураження. На сьогодні у більшості країн світу створено та функціонують національні системи цивільного захисту, у яких чітко сформовано відповідну структуру органів, сил та засобів.

Дослідження щодо функціонування систем цивільного захисту викладено в роботах таких вчених, як П. Волянський, О. Гловацький, Я. Радиш, О. Труш, В. Федоренко та ін.

Мета статті – проаналізувати досвід розвинених зарубіжних країн у сфері побудови систем цивільного захисту.

Детально розгляньмо, як організовано систему цивільного захисту в США, Канаді, Нідерландах та ФРН.

Провідною установою у сфері цивільного захисту США є Федеральне Агентство по управлінню в умовах надзвичайних ситуацій (“ФЕМА”), яке було створено в 1979 р. Воно займається розробленням та реалізацією заходів щодо боротьби зі стихійними лихами, бере участь у відновленні зруйнованого і надає допомогу постраждалим. Варто відзначити, що поштовхом для його створення стали декілька природних катастроф, що сталися в США у 1960-х–1970-х рр. Сильні урагани вдарили по центральній частині США в 1962, 1965, 1969 і 1972 рр. Потужні землетруси потрясли Аляску в 1964 р. і Каліфорнію в 1971 р.

Першою важливою справою агентства стала дезактивація гігантського сміттєзвалища в штаті Нью-Йорк, куди десятки років викидали токсичні хімічні відходи. Щоб уникнути екологічної катастрофи, довелося евакуювати десятки тисяч людей і очищати весь район. У тому ж 1979 р. в США сталася катастрофа на одній з атомних електростанцій. Агентство успішно провело евакуацію населення.

У 1980 р. керівництво Куби дозволило десяткам тисяч кубинців (багато з них мали кримінальне минуле) емігрувати до США. ФЕМА створило десятки центрів для прийому біженців та оформлення документів і побудувала тимчасові табори.

Великий землетрус у Сан-Франциско в 1989 р. й ураган “Ендрю” у 1992 р. (який викликав більше смертей та матеріальної шкоди, ніж будь-яке інше стихійне лихо в

історії США) зробили FEMA популярною і відомою організацією. Висока координація і професіоналізм співробітників агентства допомогли зменшити збитки і дозволили більш ефективно відновити зруйноване.

Події 11 вересня 2001 р. змусили FEMA зайнятися питаннями цивільної оборони населення – функції, що не виконувалася після закінчення “холодної війни”. Відзначимо, що після подій 11 вересня бюджет FEMA істотно зріс, а це агентство стало одним із чотирьох головних підрозділів нового міністерства національної безпеки (Department of Homeland Security). Сьогодні на FEMA покладено такі завдання:

- забезпечення виживання країни в ядерній війні;
- розробка планів евакуації населення США із загрозливих районів;
- здійснення заходів згідно з програмами будівництва захисних споруд;
- удосконалення та підвищення захисту систем зв’язку й оповіщення;
- забезпечення захисту і нормального функціонування федеральних і місцевих органів влади й цивільного захисту;
- утворення та розподіл стратегічних запасів на випадок надзвичайних ситуацій;
- координування й навчання місцевих поліцейських і пожежників для протидії терористичним атакам.

Окрім того, на FEMA покладена відповідальність за підготовку та навчання населення, науково-дослідну роботу з питань цивільного захисту, поширення інформації з цивільного захисту серед населення, участь промислових підприємств та інших установ у заходах цивільного захисту.

Сьогодні в агентстві працюють 2,5 тис. осіб, при цьому додатково агентство може розраховувати на допомогу понад 5 тис. резервістів. Принцип залучення на службу в рятувальних формуваннях в США – добровільний.

Начальник FEMA є одночасно головою комісії щодо дій у надзвичайних умовах. До неї входять помічники президента з національної безпеки, внутрішніх справ і політики, внутрішньоурядових відносин, адміністративних і бюджетних питань. Комісія володіє необхідною владою, що дозволяє їй втілювати в життя широкий комплекс заходів щодо захисту населення й територій, координувати діяльність різних міністерств і відомств, адміністративних органів на всіх рівнях.

Привертає увагу, що в кожному штаті є консультативна рада (комісія) з питань цивільного захисту. Безпосереднім керівником цивільного захисту штату є начальник служби цивільного захисту штату зі своїм штабом (загальна чисельність до 40 осіб). 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.

Між тим, говорячи про рятувальні служби у США, необхідно згадати і про “службу 911”, що займається наданням послуг у сфері цивільного захисту в нормальний час (такі послуги надають пожежні, рятувальні, медичні служби, а також місцева поліція). Номер екстреної допомоги 911 узвичаївся більшості американців наприкінці 1980-х рр. Сьогодні в США до операторів цієї служби надходить 200 млн дзвінків щорічно. Доступ до “служби 911” мають жителі 99 % території США [3, с. 211].

Зазначимо, що поняття та ідею загального телефонного номера для екстрених ситуацій було створено в європейських країнах задовго до того, як подібні кроки зробили США. У 1937 р. Великобританія стала першою країною, що створила і використала універсальний номер для аварійних ситуацій. Ця єдина телефонна система

з номером 999 використовувалася поліцією, пожежними та медиками. Інші країни також створили однотипні служби. У Бельгії номер був 900, у Данії та Австралії – 000, у Швеції – 80 000, в Японії – 119, Новій Зеландії – 111. У 1959 р. Канада також усвідомила користь від використання одного універсального номера для невідкладної допомоги і почала користуватися британським варіантом – 999 [3, с. 215].

Сьогодні в США існує більше 6 тис. диспетчерських центрів, що приймають дзвінки на номер 911. Більшу частину їх оснащено спеціальною апаратурою: коли дзвінок надходить у відділення, то телефонний номер і адреса того, хто дзвонить, відразу відбиваються на дисплеї оператора, що робить розгортання рятувальної операції більш оперативним. Це буває особливо важливо, коли той, хто телефонує страждає дефектом мови або просто не в змозі говорити. Щоб приїхала поліція, рятувальники і “швидка допомога”, достатньо набрати номер і покласти слухавку поруч з апаратом. Коли дзвінок надходить у диспетчерський центр, протягом декількох секунд на нього відповідає оператор, який називає свій персональний номер. Людині, яка телефонує, рекомендується запам’ятати цей номер, у випадку, якщо обслуговування оператора викличе певні проблеми або невдоволення і буде необхідно пізніше встановити його особу. Оператор починає ставити різноманітні запитання, відповіді на які допомагають йому класифікувати дзвінок, залежно від обставин події. Ця класифікація упродовжується в спеціальну комп’ютерну систему, яка встановлює найближчу машину, яка зможе невідкладно виїхати на місце події.

Важливу роль у системі цивільного захисту США відіграють громадські формування, зокрема добровільна організація “Громадський військовий патруль” (об’єднує власників приватних літаків), американський Червоний Хрест, товариство “Армія Спасіння” (благодійна організація) та ін. Особлива роль у ліквідації наслідків стихійних лих, аварій, катастроф належить національній гвардії (організований резерв збройних сил США). Її підрозділи перебувають у підпорядкуванні губернаторів штатів і використовуються для підтримки громадського порядку, забезпечення нормального функціонування урядових установ, ліквідації наслідків стихійних лих і вирішення інших завдань.

Резюмуючи все вищезазначене, можна стверджувати, що в США практично весь комплекс завдань із захисту і виживання населення при стихійних лихах, аваріях та катастрофах, а також із ліквідації їхніх наслідків, страхування й відшкодування збитку постраждалому населенню та низки інших питань життєзабезпечення держави зосереджено в єдиному загальнодержавному органі ФЕМА. Між тим, на місцевому рівні активно діють служби 911, спеціальні комісії, громадські формування, що їх включено до загальної системи надання послуг у сфері цивільного захисту.

Схожі на ФЕМА державні служби захисту населення і територій є також 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, Японії – система захисту від катастроф на чолі з Центральною радою при прем’єр-міністрі країни, у Чилі – національна система Цивільного захисту, керована Національним надзвичайним бюро при міністерстві внутрішніх справ. Основні завдання таких державних служб: організація та здійснення заходів щодо профілактики природних і техногенних катастроф, підготовки до їхнього

можливого виникнення; ліквідація наслідків аварій, катастроф, стихійних лих, а також застосування можливим противником сучасних засобів ураження. Схожий орган управління зі схожими функціями існує і в Канаді.

Цивільний захист Канади як система захисту населення, економіки й адміністративно-політичної структури функціонує з 1957 р. Відповідальність за вирішення завдань цивільного захисту покладається на прем'єр-міністра, який призначає одного з міністрів Федерального уряду відповідальним за надзвичайну готовність. Діяльність усіх міністрів координується Агентством надзвичайної готовності Канади (ЕРС), яке очолює виконавчий директор, що має заступника з планування й оперативного управління. Територію країни поділено на 10 округів надзвичайної готовності. Спеціальних формувань у системі цивільного захисту в Канаді немає, а до вирішення завдань цивільного захисту залучаються поліція, пожежна служба, медичні установи, військові підрозділи. В умовах надзвичайної ситуації на їхній основі, у разі потреби, формуються мобільні рятувальні групи для дій у районах надзвичайних ситуацій.

У Нідерландах діє система цивільного захисту, яку було створено в 1952 р. Загальне керівництво цією системою здійснює міністерство внутрішніх справ через головне управління цивільного захисту. Для виконання рятувальних і невідкладних аварійно-відбудовних робіт у разі стихійних лих, значних виробничих аварій та катастроф у мирний час у розпорядженні органів управління цивільним захистом зі складу збройних сил створюється так звана "рятувальна бригада", два мотопіхотних батальйони по 650 осіб, три роти – медична, інженерна, транспортна, взвод військової поліції та санітарний загін.

Територію країни поділено на 12 округів (за кількістю провінцій). В окрузі цією діяльністю керує комісар провінції, а безпосереднє керівництво здійснює начальник служби цивільного захисту та його штаб. Округи поділяються на 45 районів, які віднесені до групи "А" (промислові) та групи "В" (сільськогосподарські). Райони цивільного захисту групи "А" поділено на сектори. За кожним сектором на період надзвичайних ситуацій закріплено відповідні формування цивільного захисту. Старший начальник одного з таких формувань одночасно виконує й обов'язки начальника служби цивільного захисту сектора.

Начальником служби цивільного захисту окремих громад є бургомістр. Йому підпорядковуються всі служби: протипожежна, медична, поліцейська, комунальних послуг та соціального забезпечення. Керівним органом у районі є рада, до складу якої входять бургомістри обшин, начальники та штаби цивільного захисту.

Штаби округів та районів у мирний час укомплектовано лише командним складом і технічним персоналом, а штати військового часу можуть розгортатись лише на період навчань та у разі виникнення надзвичайних ситуацій.

Юридичне оформлення системи цивільного захисту ФРН отримала в 1957 р., коли було прийнято закон про цивільний захист [4]. Загальне керівництво цивільним захистом у країні здійснює федеральне міністерство внутрішніх справ. У 2004 р. в його структурі було створено центральний орган, що забезпечує координацію дій органів виконавчої влади, комунального самоврядування, установ та організацій із питань надзвичайних ситуацій – Федеральне управління захисту населення та допомоги при катастрофах.

Але необхідно зазначити, що ключові завдання під час виникнення криз на земельному та місцевому рівнях і надалі відносяться до компетенції федеральних

земель, а вирішення цих завдань забезпечується земельними міністерствами внутрішніх справ.

Основу формувань цивільного захисту складають підрозділи, що входять до Служби захисту від катастроф, загальне керівництво якими здійснює федеральний Союз самозахисту. Усього в країні функціонує більше 400 його відділень. Ці служби укомплектовано добровольцями, кожен з яких зобов'язаний пропрацювати в ній 10 років за умови, що буде звільнений від військової повинності. Чисельність особового складу служби при повному її розгортанні досягає 600 тис. осіб. Основна тактична одиниця – взвод. За необхідності можуть створюватися роти, батальйони (загони). Наприклад, у 100 районах – імовірних об'єктах ядерних ударів створено міжрайонні загони загальною чисельністю до 40 тис. осіб. У великих населених пунктах розгорнуто підрозділи, до яких входить до 100 тис. осіб. У формуваннях служби налічується також більше 11 тис. транспортних і спеціальних автомашин, є й інші технічні засоби.

До цієї служби входять або тісно співпрацюють із нею ціла низка добровільних громадських організацій: “Товариство німецького Червоного Хреста”, “Робочий союз самаритян”, “Німецьке суспільство порятунку життя”, “Мальтійська служба допомоги”, технічна допоміжна і протипожежна служби. Загальна кількість членів цих добровільних організацій і штатного особового складу – понад 1,5 млн осіб [4].

Серед названих сил трохи докладніше зупинімося на технічній допоміжній службі. Її діяльність регулюється законом про федеральну службу технічної допомоги, згідно з яким вона є федеральним відомством, підпорядкованим МВС і фінансованим по його лінії. Закон складається з семи параграфів і визначає основні завдання служби (заходи щодо захисту населення при надзвичайних ситуаціях, відомча та міжнародна допомога), регулює правові відносини рятувальників та їхню соціальну безпеку, регламентує низку питань участі рятувальників у заходах як усередині країни, так і за кордоном.

Керівний орган технічної допоміжної служби – Федеральну раду – на правах відділу включено до складу Федерального управління захисту населення та допомоги при катастрофах. Основні завдання служби:

- ведення рятувальних та ремонтно-відновлювальних робіт при аваріях на системах електро-, газо-, водопостачання й каналізації;
- відновлення шляхів сполучення і дорожніх споруд;
- надання технічної допомоги населенню під час ліквідації стихійних лих, катастроф і аварій.

Її органи в землях здійснюють керівництво більш ніж 600 місцевими відділеннями служби. Особовий склад відділень об'єднується у взводи (до 36 осіб) і роти (до 130 осіб), чисельність яких визначається їхніми призначенням і спеціалізацією. Усього, за даними друку, при повному розгортанні служби планується мати близько 400 рот. В останні роки чисельність її службовців становила 70 тис. осіб, з яких близько 18 тис. беруть активну участь у реальних роботах.

Узагалі у ФРН, як і в багатьох розвинених країнах, великої уваги приділяється утворенню добровільних формувань на підприємствах з чисельністю працівників від 30 і більше осіб. Самозахист організується також за місцем роботи. Органи управління та підрозділи комплектуються добровільно.

Загалом, одним із найважливіших питань організації цивільного захисту в зарубіжних країнах є взаємодія органів цивільного захисту і збройних сил, особливо сухопутних військ. Цю необхідність продиктовано ймовірністю виникнення масових руйнувань, відносною обмеженістю технічних засобів і висококваліфікованих фахівців

у системах цивільного захисту, а також відсутністю в деяких країнах постійно діючих формувань цивільного захисту.

Велику роль при цьому у профілактичній та рятувальній роботі відіграють місцеві органи влади. Зокрема, у системах цивільного захисту країн Європейського Союзу в галузі запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їхніх наслідків особливої уваги приділяється плануванню дій і підтримці в постійній готовності місцевих рятувальних служб та формувань. Планування ведеться на рівні місцевих органів влади – мерій, які виконують найбільший обсяг робіт в умовах надзвичайної обстановки. Загальне керівництво в них, зазвичай, здійснюють мери, а безпосереднє – призначувані ними начальники служб цивільного захисту. В обов'язки мерів входять: підготовка документів з планування й регламентування, контроль за станом сил і засобів. Вони, зокрема, організовують:

– взаємодію сил та засобів державних і приватних організацій, установ, промислових підприємств, частин і підрозділів збройних сил, що дислокуються в даному місті, районі;

– фінансове забезпечення та розрахунки за виконані роботи з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Муніципалітети через керівництво служб цивільного захисту проводять роботу з прогнозування можливих аварій, катастроф та стихійних лих, підготовки населення до дій у надзвичайних умовах, обліку місцевих ресурсів, що можуть бути використані для вирішення виниклих завдань. Також вони організовують постійний контроль за обстановкою, з тим щоб своєчасно виявити загрози та оперативно вжити заходів із запобігання їхньому розвитку. При цьому за умов виникнення великих за масштабами надзвичайних ситуацій місцеві органи влади наділяються надзвичайними повноваженнями. Відповідно, до розпорядження муніципалітетів передусім надходять сили та засоби рятувальних служб і формувань. Кількість формувань служб цивільного захисту, підпорядкованих керівництву району або громади, залежить від особливостей промислових зон (районів, підприємств), чисельності тих, хто мешкає на конкретній території, від характеру забудови населених пунктів, особливостей фізико-географічного та кліматичного становища регіону.

У роботі з надання допомоги постраждалому населенню беруть участь також різні благодійні організації, наявні практично в усіх містах. Принципи залучення на службу в рятувальних формуваннях різні: у Великобританії – добровільний, у Туреччині і Португалії – за призовом, у Німеччині, Франції, Бельгії, Норвегії та Нідерландах – добровільний у поєднанні з обов'язковим залученням певних категорій громадян.

Загальнодержавні системи цивільного захисту включають у себе сили національного (загальнодержавного), регіонального (федерального) та місцевого (муніципального) рівня, а також приватні рятувальні служби, підрозділи яких як розміщуються на території однієї держави, так і діють на території декількох держав. Прикладом цього є датський приватний рятувальний корпус “Фальк”. Сьогодні це найбільша у світі приватна багатофункціональна рятувальна служба, що заснована на засадах акціонерного товариства та діє, в основному, у Данії, а також у Швеції та Німеччині (Гамбург) [5, с. 245].

Важливим елементом цивільного захисту багатьох країн є наявність спеціальних рятувальних організацій і формувань, націлених на дії передусім за кордоном. Наприклад, у США є Бюро з надання допомоги зарубіжним країнам при стихійних лихах. Враховуючи наявні можливості, ця організація здатна на запит постраждалої

країни надати екстрену допомогу (в основному, матеріальну і технічну) у будь-якій точці світу протягом 24–72 годин. У Німеччині в міжнародних рятувальних операціях бере активну участь служба технічної допомоги. Рятувальні загони для роботи за кордоном є також у Франції, Швейцарії, Швеції та інших державах.

Поряд з участю в заходах міжнародних організацій західні країни прагнуть розвивати двосторонні зв'язки та співпрацю з надання допомоги під час виникнення надзвичайних ситуацій, у тому числі у проведенні аварійно-рятувальних робіт, розміщенні та життєзабезпеченні постраждалих тощо. Практично між усіма західноєвропейськими державами укладено відповідні договори. У цілому, на думку науковців, в останні роки окреслився процес розвитку взаєморозуміння між різними країнами в цій сфері, що сприяє підвищенню готовності їхніх рятувальних сил до вирішення завдань з ліквідації наслідків стихійних лих, виробничих аварій і катастроф [2].

Також відзначимо, що в системі здійснюваних у розвинених країнах світу заходів щодо захисту від надзвичайних ситуацій значне місце відводиться підготовці фахівців рятувальних служб [1]. Практично в усіх країнах ЄС є спеціальні навчальні заклади.

Джерела фінансування діяльності рятувальних служб у більшості розвинених країн схожі: державні та місцеві бюджети, а також внески юридичних і фізичних осіб. Зокрема, у США на цілі ФЕМА виділяється 150–160 млн доларів приблизно рівними частками з федерального і місцевих бюджетів [5, с. 182].

У різних країнах національні системи цивільного захисту мають різну назву, хоча призначені для виконання функцій цивільного захисту як під час війни, так і в мирний час. Моделі цивільного захисту країн різняться між собою, однак мають спільні основоположні цілі та принципи – запобігання, боротьба з наслідками і відновлення після антропогенних, природних і техногенних катастроф незалежно від причин їхнього виникнення з метою захисту прав і свобод громадян, їхньої власності, демократичного устрою держави і ринкових засад економіки. Одним із найважливіших питань організації цивільного захисту в зарубіжних країнах є взаємодія органів цивільного захисту і збройних сил, особливо сухопутних військ. Велику роль у профілактичній та рятувальній роботі відіграють місцеві органи влади. Важливим елементом цивільного захисту багатьох країн є наявність спеціальних рятувальних організацій і формувань, націлених на дії в першу чергу за кордоном. Також треба відзначити, що в системі здійснюваних у розвинених країнах світу заходів щодо захисту від надзвичайних ситуацій значне місце відводиться підготовці фахівців рятувальних служб.

Подальших наукових досліджень потребує можлива адаптація досвіду в сфері функціонування систем цивільного захисту розвинених країн для України.

Література:

1. *Радиш Я. Ф.* Вимоги до управлінських кадрів для керівництва заходами з подолання наслідків надзвичайних ситуацій / Я. Ф. Радиш, А. В. Терентьєва // Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами : зб. наук. пр. Донец. держ. ун-ту. – Донецьк : ДонДУУ, 2009. – Т. X, вип. 132. – С. 149–157.
2. *Радиш Я. Ф.*, Досвід взаємодії міжнародних цивільно-військових сил при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій / Я. Ф. Радиш, А. В. Терентьєва // Держава та регіони. – 2009. – № 2. – С. 157–160.
3. Реагування на виникнення надзвичайних ситуацій / П. Б. Волянський, О. Л. Гловацький, С. О. Гур'єв та ін. – Вінниця : ІДУСЦЗ НУЦЗУ, УНПЦ ЕМД та МК, 2010. – 412 с.

4. 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.

5. Федоренко В. Н. Гражданская оборона зарубежных государств. Международная организация гражданской обороны / В. Н. Федоренко // Оперативное управление мероприятиями РСЧС : сб. лекц. для руководящего состава МЧС России. Кн. 2. – Изд. 2-е, доп. и перераб. / под общ. ред. В. Ф. Мищенко. – М. : КУНА, 2003. – 405 с.

Grigorenko N. V. Foreign Experience of Creating Systems of Public Services in the Sphere of Civil Protection.

The experience of developed foreign countries in the field of making of civil protection system is analyzed; common features of such systems are considered.

Key words: public services, civil protection, foreign experience, system.

Надійшла до редколегії 14.04.2015 р.