

*Л.Є. Клос, канд. пед. наук, доцент (Національний університет «Львівська політехніка»)
О.В. Іванів (Львівський державний університет безпеки життєдіяльності)*

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В НІМЕЧЧИНІ

Розглянуто та проаналізовано структуру і функціонування системи цивільного захисту Німеччини та її підсистем. Визначено особливості управління і характер взаємодії ключових підрозділів цієї системи, а також можливості застосування передового зарубіжного досвіду в умовах розбудови системи цивільного захисту України. Розкрито особливості системи цивільного захисту Німеччини як складної багаторівневої децентралізовано-централізованої структури, яка характеризується динамічною взаємодією між основними складовими (підсистемами) – федеральною, земельними, комунальними і громадськими, кожна з яких є активною самодостатньою системою.

Ключові слова: цивільний захист, зарубіжний досвід, структура системи цивільного захисту.

Постановка наукової проблеми та її значення. Дослідження зарубіжного досвіду функціонування та розвитку систем цивільного захисту (ЦЗ) для обрання власної моделі побудови ЦЗ в сучасних умовах набуває особливого значення. Це зумовлено тим, що система цивільної оборони вже практично не функціонує, застаріла, а нова система захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій – у процесі становлення. Важливим чинником розбудови і ефективного функціонування системи цивільного захисту України має стати зарубіжний досвід у цих питаннях, особливо країн Євросоюзу, рівня яких наша країна прагне досягти у багатьох сферах державного функціонування. Не останню роль у якісному функціонуванні цієї служби відіграють кадри фахівців цивільного захисту, підготовка яких започаткована в Україні зовсім недавно [1].

Аналіз тенденцій розвитку вищої професійної освіти за кордоном та порівняння цього досвіду із вітчизняним сприяє пошуку шляхів реформування професійної освіти в Україні на засадах використання кращих зарубіжних досягнень у цій сфері. Це повністю відповідає положенням Указу Президента «Про основні напрями реформування професійної освіти в Україні», Закону України «Про освіту», Закону України «Про цивільний захист» та інших нормативних актів.

У розробленні моделі професійної освіти фахівців цивільного захисту в Україні доцільно використати кращий світовий досвід, зокрема Німеччини, на чий здобутки у сфері ЦЗ сьогодні орієнтується більшість країн [2].

Аналіз останніх досліджень із проблеми. Окремі теоретичні аспекти державного управління у сфері цивільного захисту, його структурно-функціонального, організаційного забезпечення та питання законодавчо-правового регулювання цієї сфери представлені у працях С. Андреєва, С. Волошина, М. Долгого, Л. Жукової, С. Кузніченко, В. Могильниченка, С. Осипенка, Г. Реви, О. Труша, І. Шпильового. Проблема удосконалення державного управління розвитком системи цивільного захисту була предметом дослідження В. Акімова, О. Бодрук, Н. Брушлінського, А. Возженікова, В. Горбуліна, Б. Данилишина, А. Качинського, Дж. Ксав'єра, П. Лагадеса, Н. Нижника, В. Олуйко, Г. Реви, Г. Ситника, Ю. Шпаковського та ін.

Організаційно-правове забезпечення запровадження заходів з удосконалення цивільного захисту в російській практиці представлено у працях Н. Архипової, Ю. Воробйова, Н. Жаворонкової, В. Кульби, Б. Порфир'єва, М. Фалєєва, В. Федоренка, Г. Федулова, Р. Цалікова, С. Шойгу та ін. Однак перелічені дослідження стосуються переважно управлінських і законодавчих аспектів діяльності служби ЦЗ держав ЄС, не дають цілісної картини структури, функціонування та особливостей діяльності системи ЦЗ саме Німеччини.

Мета статті полягає у висвітленні досвіду організації структури ЦЗ Німеччини як можливого зразка системи та варіанту потенційного наслідування у вітчизняних умовах.

Виклад основного матеріалу. За останні роки в Німеччині все частіше говорять не про цивільну оборону, а про цивільний захист населення, житла і робочих місць, життєво важливих цивільних підприємств, установ, культурної спадщини [3]. Під поняттям «цивільний захист» у цій країні розуміють будь-які цивільні заходи щодо захисту населення і його належного існування від наслідків воєн, збройних конфліктів, стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій а також будь-які заходи для запобігання, полегшення наслідків і адаптації до цих подій [4].

Як свідчать дослідження сфери цивільного захисту зарубіжних країн, організаційна структура систем ЦЗ за кордоном в основному ідентична. У Німеччині, як і в багатьох країнах з певними традиціями функціонування системи цивільного захисту (Франції, Великобританії, Ізраїлі, Мексиці та ін.), відповідальними за керівництво діяльністю ЦЗ є Міністерства внутрішніх справ (МВС).

У Німеччині керівництво системою ЦЗ здійснює Федеральне Міністерство внутрішніх справ, яке відповідає за національний цивільний захист та захист населення і контролює нагляд відповідних управлінь та установ за станом цивільного захисту (рис.1). До таких установ належать 16 федеральних Урядів земель, що формують Земельні МВС і Земельні відділи ЦЗ, які несуть відповідальність за попередження аварій, а також Федеральне відомство захисту населення та допомоги при катастрофах.

Федеральне відомство було створено для забезпечення національної безпеки Німеччини у 2004 р. у складі Федерального МВС як централізований орган, що забезпечує координацію дій органів виконавчої влади, комунального самоврядування, установ та організацій з питань захисту населення і територій в умовах виникнення НС [6]. Цей орган складається з чотирьох управлінь. Їхні начальники одночасно є заступниками начальника управління, якого призначає міністр внутрішніх справ і затверджує уряд.

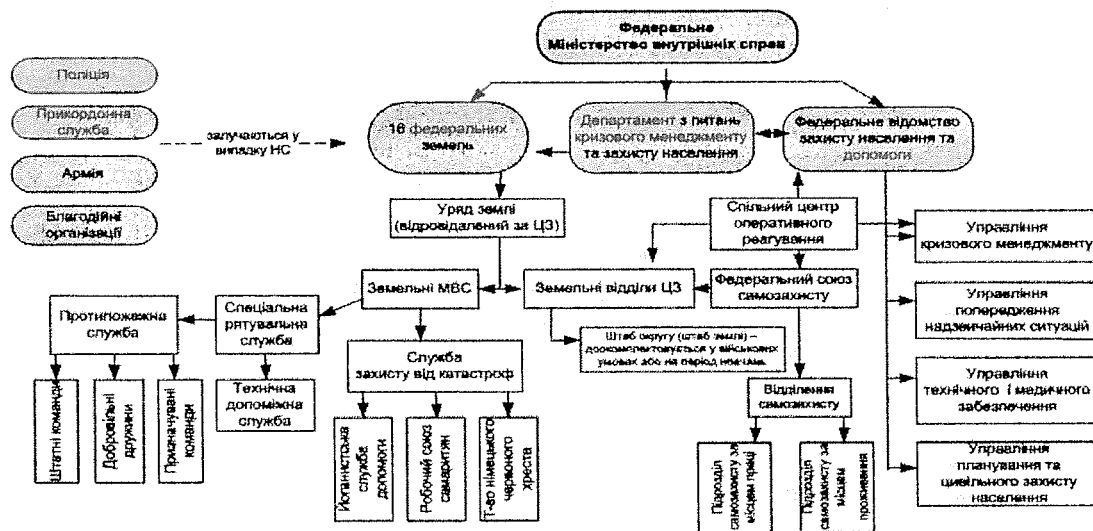


Рис. 1. Структура системи Цивільного захисту Німеччини

Управління здійснюють низку важливих функцій та завдань залежно від свого призначення. Так, Управління кризового менеджменту займається аналізом ризиків, плануванням і реагуванням на надзвичайні та кризові ситуації на державному і федеральному рівнях, забезпечує роботу Спільного центру оперативного реагування федерації та земель, що входить до організаційної структури Федерального відомства, проводить оперативне інформування населення стосовно потенційних кризових ситуацій і загроз і керує психологічною службою допомоги населенню.

Управління попередження надзвичайних ситуацій відповідає за впровадження широкого комплексу питань попередження надзвичайних ситуацій, правове забезпечення сфери цивільного захисту та запобігання надзвичайним ситуаціям, здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері цивільного захисту, забезпечення функціонування Німецької системи попередження надзвичайних ситуацій, яка також входить до організаційної структури Федерального відомства, забезпечення інфраструктурних об'єктів, необхідних для виконання головних завдань, пов'язаних з попередженням кризових ситуацій.

Управління технічного забезпечення та медичного захисту населення здійснює координацію дій органів влади та відповідних служб із захисту населення при загрозі виникнення надзвичайних та кризових ситуацій, застосування зброї масового знищення, проводить комплексний медико-санітарний захист населення, забезпечує готовність технічних і рятувальних служб, здійснює необхідні наукові дослідження, захист культурного надбання та вирішує питання фінансування заходів щодо ліквідації надзвичайних ситуацій.

Управління планування та цивільного захисту населення турбується загальними питаннями щодо підготовки й перепідготовки керівних кадрів у сфері цивільного захисту населення та захисту від надзвичайних і кризових ситуацій, вирішенням питань міжнародної співпраці при надзвичайних ситуацій. Для вирішення цих питань у підпорядкуванні Управління перебуває Академія кризового менеджменту – єдиний заклад у Німеччині, що здійснює підготовку фахівців цивільного захисту.

У структурі Федерального Міністерства внутрішніх справ Німеччини продовжує функціонувати й спеціальний Департамент з питань кризового менеджменту та захисту населення окремою ланкою від Федерального відомства захисту населення та допомоги при катастрофах. Департамент відповідає за координацію управління в цій сфері між федерацією та федеральними землями, контролює питання правового забезпечення, бюджетне фінансування та кадрову політику.

Водночас ключові завдання при виникненні криз або надзвичайних ситуацій на земельному та місцевому рівнях і надалі належать до компетенції федеральних земель, а вирішення цих завдань забезпечується земельними МВС. У землях відповідальність за стан систем цивільного захисту несуть уряди, при яких створюються земельні відділи цивільного захисту. Уряд кожної землі за своїм розсудом визначає їхню організаційну структуру та штатний розклад. У військових умовах або на періоди навчань вони доукомплектовуються фахівцями та співробітниками різних служб і трансформуються на штаби округів (штаби земель), що керують усіма заходами ЦЗ в межах зони відповідальності. Захищені командні пункти обладнано в усіх 16 землях ФРН. У районах, містах і громадах існують заздалегідь призначені начальники цивільного захисту, штаби при них створюються тільки за умов надзвичайних ситуацій.

Спеціальна рятувальна служба «112» підпорядкована комунальному рівню управління – містам або районним округам та фінансується відповідним чином з місцевих бюджетів.

Основу численних і підготовлених формувань цивільного захисту становлять підрозділи, що входять до служби захисту від катастроф. До служби належить низка добровільних громадських організацій і самостійних служб. Насамперед – це Товариство німецького червоного хреста, Робочий союз самаритян, Йоганістська служба допомоги. Загальна чисельність добровільних членів цих організацій і штатного особового складу – понад 1,5 млн. осіб.

Важливу роль у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відіграє Технічна допоміжна служба, головними завданнями якої є ведення рятувальних і ремонтно-відбудовчих робіт при аваріях систем електро-, газо-, водопостачання і каналізації; відновлення шляхів сполучення і дорожніх споруд на них; надання технічної допомоги населенню при ліквідації стихійних лих, катастроф і аварій. Її органи в землях здійснюють керівництво більш, ніж 600 місцевими відділеннями цієї служби.

Протипожежна служба ФРН, що також використовується для виконання завдань цивільного захисту, має у своєму складі три види формувань: штатні (професійні) команди, добровільні дружини і призначувані команди.

У Німеччині сформувалася давня традиція – залучення волонтерів у систему цивільного захисту. Всього у державі 1,7 млн. осіб волонтерів, з яких 1,3 млн. осіб – у пожежній службі. Пожежогасіння та проведення рятувальних робіт чітко відмежовані. Пожежники чітко здійснюють пожежогасіння та ліквідацію загорянь, решта робіт у сфері ліквідації надзвичайних ситуацій виконують працівники служби технічної допомоги. Крім названих сил цивільного захисту ФРН, на її території створено підрозділи самозахисту, загальне керівництво якими здійснює Федеральний союз самозахисту. Усього в країні функціонує понад 400 його відділень, що здійснюють підготовку населення за місцем проживання. Самозахист організують також за місцем роботи. Комплектування керівних органів союзу самозахисту й підрозділів здійснюється на основі принципу добровільності.

До проведення робіт з надання допомоги постраждалому населенню залучаються також різні благодійні організації, а також може бути залучено поліцію і прикордонну охорону. Підрозділи Бундесверу надають допомогу під час стихійних лих і великих катастроф тільки з дозволу міністра оборони [4].

Висновки. Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що у Німеччині сформована потужна та ефективна система цивільного захисту, спроможна забезпечити захист населення і територій своїх земель від надзвичайних ситуацій різного характеру. Система цивільного захисту Німеччини – це складна багаторівнева децентралізовано-централізована структура, яка харак-

теризується динамічною взаємодією між основними складовими (підсистемами) – федеральною, земельними, комунальними і громадськими, кожна з яких є активною самодостатньою системою. Система цивільного захисту Німеччини є відкритою, оскільки взаємодіє із зовнішніми структурами (поліція, прикордонна служба, армія) у випадку необхідності, базована на громаді (активно використовує волонтерські ресурси, громадські об'єднання, допомогу благодійних організацій). Саме досвід такого злагодженого функціонування і взаємодії різних рівнів управління, а також залучення громади до вирішення проблем системи цивільного захисту може бути корисним для України, яка обрала стратегічний курс на європейську інтеграцію.

У подальших дослідженнях доцільно звернутися до питань специфіки професійної підготовки фахівців різних структур (підсистем) служби цивільного захисту Німеччини.

Література:

1. Закон України від 24.06.2004 р. № 1859 «Про правові засади цивільного захисту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T041859.html – Назва з екрана.
2. Абашкіна Н.В. Принципи розвитку професійної освіти в Німеччині / Н.В. Абашкіна. – К.: Вища школа, 1998. – 207 с.
3. Основи цивільного захисту: [навч. посібник] / В.О. Васійчук, В.Є. Гончарук, С.І. Качан, С.М. Мохняк. – Львів: Видавництво НУ "ЛП", 2010. – 417 с.
4. Civil protection in Germany [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: http://www.bbk.bund.de/EN/FederalOffice/Abouttheoffice/abouttheoffice_node.html – Назва з екрана.
5. Андреев С.О. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні: автореф. дис. канд. техн. наук. : 25.00.02 / С.О. Андреев; Харківський регіональний інститут державного управління при Президенті України. – Х., 2010. – 19 с.
6. Чубенко А.Г. Теоретико-правові засади фінансування системи цивільного захисту в Україні [Текст]: монографія / Чубенко Антон Григорович; Нац. акад. внутр. справ. – К.: НАВС, 2011. – 458 с.

Л.Е. Кюс, О.В. Іванів

ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ В ГЕРМАНИИ

Рассмотрены и проанализированы особенности становления и функционирования системы гражданской защиты Германии с целью усовершенствования на отечественном уровне. Охарактеризованы задачи и функции каждой из подсистем. Раскрыты особенности системы гражданской защиты Германии как сложной многоуровневой децентрализованно-централизованной структуры, которая характеризуется динамическим взаимодействием между основными составляющими (подсистемами) – федеральной, земельными, коммунальными и общественными, каждая из которых является активной самодостаточной системой.

Ключевые слова: гражданская защита, зарубежный опыт, система гражданской защиты.

Klos L.Ye., Ivaniv O.V.

PECULIARITIES OF CIVIL PROTECTION FUNCTIONING IN GERMANY

The article deals with the functions and features of civil protection in Germany to develop native system. Main tasks and obligations of every subdivision were described. The features of civil protection system were presented as a complex of multilevel decentralized-centralized structure characterized by a dynamic interaction between the major components (subsystems) – federal, state, municipal and community, each of which is an active self-sufficient system.

Key words: civil protection, foreign experience, system of civil protection.

