

УДК 351:862

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.3.9>

Костенко Віталій Олександрович,

кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри управління у сфері цивільного захисту
Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України
ORCID ID : 0000-0001-6604-272X

Журбинський Дмитро Анатолійович,

кандидат технічних наук, доцент,
доцент кафедри організації заходів цивільного захисту
Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України
ORCID ID : 0000-0002-7225-5606

ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО МЕХАНІЗМУ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЄС

ORGANIZATIONAL AND MANAGEMENT ASPECTS OF THE INTEGRATION OF UKRAINE INTO THE EU CIVIL PROTECTION MECHANISM

У статті здійснено загальний огляд створення і функціонування Механізму цивільного захисту Європейського Союзу, приведено приклади надання ним допомоги Україні у подоланні наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, показано особливості його діяльності в сучасних умовах, зокрема в контексті надання допомоги Україні у ліквідації наслідків військової агресії, надання гуманітарної допомоги, тощо. Актуалізовано проблематику консолідації зусиль усіх держав світу щодо протидії цьому негативному явищу, яке нині набуло несподівано наростаючого, затяжного характеру, і вирішення якого потребує негайних спільних рішень, оскільки воно матиме у подальшому непередбачувані наслідки гуманітарного, медичного, соціального-економічного характеру. Охарактеризовано діяльність Координаційного центру реагування на надзвичайні ситуації, який є ключовою управлінською ланкою й базовим рушієм заходів, спрямованих на підготовку, моніторинг, оцінювання і надання допомоги у разі виникнення надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру у будь-якій країні світу. Продемонстровано функціональний аспект Механізму цивільного захисту Європейського Союзу в сучасних умовах суспільного розвитку, технологічні особливості й обставини його активності у відповідь на запити країн, як всередині Європейського Союзу, так і за його межами, пов'язані з їхньою неспроможністю самотійно подолати або ж мінімізувати наслідки виникнення надзвичайних ситуацій. Відображено важливу роль України у функціонуванні Механізму цивільного захисту Європейського Союзу відповідно до взятих нею на себе зобов'язань, з'ясовано ступінь її готовності у протидії негативним наслідкам, спричиненим військовими діями в рамках співпраці з відповідними інституціями у напрямках надання гуманітарної допомоги, розмінування територій, підготовки й моніторингу, фінансової підтримки, консультування, негайного реагування на виникнення надзвичайних ситуацій тощо. Визначено пріоритетні напрями управлінського характеру для інтеграції державної системи цивільного захисту до стандартів Європейського Союзу.

Ключові слова: цивільний захист, надзвичайна ситуація, катастрофа, стихійне лихо, надання допомоги, гуманітарна допомога.

The article provides a general overview of the creation and functioning of the Civil Protection Mechanism of the European Union, provides examples of its assistance to Ukraine in overcoming the consequences of man-made and natural emergencies, shows the peculiarities of its activity in modern conditions, in particular in the context of assistance to Ukraine in eliminating the consequences of military aggression, provision of humanitarian aid, etc. The issue of consolidating the efforts of all the countries of the world to combat this negative phenomenon, which has now acquired an unexpectedly growing, protracted nature, and the solution of which requires immediate joint solutions, as it will have unpredictable consequences of a humanitarian, medical, socio-economic nature, has been updated. The activities of the Emergency Response Coordination Center, which is a key management link and the basic driver of activities aimed at preparation, monitoring, evaluation and assistance in the event of natural and man-made emergencies in any country of the world, are characterized. The functional aspect of the Civil Protection Mechanism of the European Union in modern conditions of social development, the technological features and circumstances of

its activation in response to the requests of countries, both within the European Union and beyond, related to their inability to independently overcome or minimize the consequences of the emergence of emergency situations. The important role of Ukraine in the functioning of the Civil Protection Mechanism of the European Union in accordance with the obligations assumed by it is reflected, the degree of its readiness to counteract the negative consequences caused by military actions in the framework of cooperation with relevant institutions in the areas of humanitarian aid, demining territories, preparation and monitoring, financial support, consulting, immediate response to emergency situations, etc. The priority directions of a managerial nature for the integration of the state system of civil protection to the standards of the European Union have been determined.

Key words: civil protection, emergency, disaster, natural disaster, assistance, humanitarian help.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Забезпечення надійного захисту населення, територій, майна та довкілля від наслідків надзвичайних ситуацій різного характеру (НС) – є особливо важливим спектром державної безпекової політики, зокрема під час дії воєнного стану в Україні. Незважаючи на бойові дії, Україна продовжує впевнений рух до інтеграції з Європейським Союзом (ЄС) в рамках Угоди про асоціацію. Стратегічний курс на євроатлантичну інтеграцію, з урахуванням сучасних викликів та загроз, включаючи наслідки військового вторгнення РФ в Україну, зумовлюють необхідність подальшого вдосконалення і посилення національної системи реагування на НС природного, техногенного та військового характеру.

Побудова сучасної та потужної системи ЦЗ населення і територій України потребує ще більш тісної співпраці з відповідними європейськими структурами, у т.ч. в рамках Механізму цивільного захисту Європейського Союзу (МЦЗ ЄС). У контексті наближення України до членства в ЄС важливим напрямом роботи залишалось приєднання до МЦЗ ЄС. У вересні 2022 року країни-члени офіційно підтримали Україну щодо вступу до МЦЗ ЄС. 20 квітня 2023 року, підписавши Угоду, наша країна вже офіційно стала 36-ою повноправною його учасницею, що значно посилить безпековий компонент нашої держави у сфері протидії НС, забезпечення ЦЗ та подолання негативних наслідків бойових дій [1].

Пріоритетним завданням для України на цьому етапі є адаптація правової бази у сфері ЦЗ до вимог ЄС, впровадження досвіду реалізації директив ЄС з питань ЦЗ в інших країнах ЄС, визначення функцій, прав і обов'язків України у сфері ЦЗ, відпрацювання алгоритму дій, оцінки існуючих ризиків, координації у випадку НС. Тож, всі ці заходи потребують науково обґрунтованих підходів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання приєднання України до МЦЗ ЄС та наближення системи ЦЗ України до європейських стандартів досліджувались науковцями О. Подскальною (О. Бойко) [2, 3, 4], О. Трушем [5],

А. Терент'євою, О. Твердохлібом [6] та іншими. Заслугує уваги публікація А.Любінського, який визначає основні пріоритети України у міжнародному співробітництві у сфері ЦЗ, зокрема стосовно важливості взаємодії з інституціями інших держав та міжнародних організацій, відпрацювання спільних дій, налагодження обміну відповідною інформацією та досвідом тощо.

Аналіз останніх публікацій свідчить про необхідність подальших наукових досліджень різних аспектів інтеграції України до МЦЗ ЄС, зокрема стосовно аналізу та імплементації законодавства у сфері ЦЗ ЄС в юридичне поле України.

Формулювання цілей статті – охарактеризувати основоположні аспекти функціонування МЦЗ ЄС та розглянути пріоритетні напрями інтеграції України в рамках членства у МЦЗ ЄС.

Виклад основного матеріалу дослідження. Рішення про заснування МЦЗ ЄС Рада ЄС прийняла 23 жовтня 2001 року в м. Люксембурзі [7]. 17 грудня 2013 року Європейський парламент та Рада прийняли Рішення № 1313/2013/EU «Про Механізм цивільного захисту Союзу» [8].

МЦЗ ЄС – найбільша у світі система надання міжнародної координованої оперативної допомоги при НС. Його мета – посилити співпрацю країн-учасників для покращення запобігання, готовності та реагування на катастрофи, зокрема шляхом реалізації спільних проєктів, навчань тощо. Вказана система включає різноманітні ресурси і форми допомоги від країн-членів ЄС та країн-кандидатів в ЄС (Ісландія, Норвегія, Сербія, Північна Македонія, Чорногорія, Туреччина та Боснія і Герцеговина).

Нині, відповідно до нормативних документів ЄС під захистом у рамках МЦЗ ЄС розуміється передусім захист людей, навколишнього середовища та майна (у тому числі культурної спадщини) від усіх можливих різновидів НС, включаючи екологічні катастрофи, морські забруднення, різке загострення НС, пов'язаних зі здоров'ям, що виникають всередині ЄС чи поза ним, у сенсі доповнення можливостей постраждалої країни стосовно реагування на них. Що стосується НС, спричинених терактами, ядерними або радіологічними аваріями, МЦЗ ЄС охоплює лише дії щодо

підготовки та відповідного реагування виключно в межах сфери ЦЗ (DecisionNo 1313/2013/EU, 2013, р. 924).

МЦЗ ЄС покликаний підтримувати, доповнювати та сприяти координації дій держав-членів ЄС для виконання спільних конкретних цілей, а саме: досягнення високого рівня захисту від виникнення НС через запобігання або зменшення їх потенційних наслідків шляхом сприяння розвитку культури щодо запобігання й покращення співпраці між інституціями ЦЗ та іншими відповідними службами; підвищення готовності реагування на НС як на рівні держав-членів ЄС зокрема, так і на рівні ЄС загалом; сприяння швидкому та ефективному реагуванню у разі настання НС чи неминучих катастроф; підвищення обізнаності широких верств населення та їх готовності до НС (DecisionNo 1313/2013/EU, 2013, р. 928).

Основна роль МЦЗ ЄС полягає у сприянні співпраці у заходах з надання допомоги щодо захисту цивільного населення у разі великих НС, які можуть вимагати прийняття термінових заходів реагування. Це відноситься і до ситуації, де може бути безпосередня загроза таких великих НС.

ЕК здійснює керівництво МЦЗ ЄС через Координаційний центр реагування на НС (КЦРНС), який є його основною функціональною управлінською ланкою і покликаний координувати питання надання допомоги (зокрема щодо пунктів надання допомоги, експертизи, груп ЦЗ, спеціалізованого обладнання) країнам, що постраждали внаслідок виникнення НС. Ця структура забезпечує швидке розгортання допомоги у разі виникнення НС та виступає координаційним центром між усіма державами-членами ЄС, іншими країнами-учасниками МЦЗ ЄС, країною, що постраждала і потребує допомоги, та експертами з питань ЦЗ й гуманітарних питань.

КЦРНС працює цілодобово та може надавати допомогу будь-якій країні всередині ЄС або за його межами, яка постраждала від масштабної НС, у відповідь на запит органів державної влади цієї країни, інституцій ООН (Emergency Response), Міжнародної федерації Червоного Хреста і Червоного Півмісяця чи Організації із заборони застосування хімічної зброї, причому він спроможний виконувати свої функції, одночасно працюючи над ліквідацією кількох НС по всьому світу. Він уповноважений самостійно (у разі потреби) фінансувати транспортування фахівців, експертів з питань ЦЗ, доставку необхідних ресурсів до постраждалої країни, адже моніторинг та обмін відповідною інформацією

здійснюється ним у режимі реального часу і за необхідності відповідне реагування можливе як удень, так і вночі, навіть в умовах обмеженості часу. Нині підраховано, що з моменту свого заснування у 2001 році МЦЗ ЄС було активовано понад 600 разів у відповідь на запити країн про надання допомоги як усередині ЄС, так і за його межами.

МЦЗ ЄС спрощує та підтримує мобілізацію та координацію допомоги з цивільного захисту ЄС на випадок значних НС. Спільний підхід також допомагає об'єднати досвід і спроможності тих, хто реагує першими, запобігає дублюванням зусиль із надання допомоги і гарантує, що допомога відповідає потребам постраждалих. Об'єднання спроможностей і можливостей ЦЗ дозволяє забезпечити сильнішу та узгоджену колективну відповідь.

МЦЗ ЄС також допомагає координувати діяльність національних органів влади з підготовки до стихійних лих і запобігання їм, а також сприяє обміну передовим досвідом. Це сприяє постійному розвитку кращих загальних стандартів, та, коли трапляється лихо, дозволяє командам краще розуміти різні підходи та працювати взаємозамінно.

Так, допомога ЄС у сфері ЦЗ являє собою урядову допомогу, що надається або у формі підготовки, або в рамках негайного реагування на виникнення НС як у межах Європи, так і в усьому світі (European Civil Protection). Така допомога надається в натуральній формі, може передбачати надсилання й розгортання команд чи експертів, які мають спеціальне оснащення і здатні оцінити й скоординувати надання такої підтримки у відповідній сфері. Якщо певна країна неспроможна справитися із НС, що виникла на її території, то до її ліквідації чи мінімізації залучаються інші держави-члени ЄС та країни-учасниці МЦЗ ЄС й надають відповідну допомогу.

Будь-яка країна, що постраждала внаслідок значного лиха, як в ЄС, так і за його межами, може подати через Центр заявку на надання допомоги. ЄС має низку угод із третіми країнами, регіональними ініціативами і міжнародними організаціями з метою сприяння наданню допомоги у разі стихійних лих. Допомога може мати форму матеріально - технічної підтримки, міжнародних команд та обладнання, надання гуманітарної допомоги та шляхом залучення експертів для проведення оцінки ситуації.

Співробітництво між Україною та ЄС у галузі ЦЗ вперше отримало свої правові рамки 08 грудня 2008 року, після підписання між, на той час, МНС України та Генеральним Директором

«Навколишнє середовище» ЄК Адміністративної домовленості щодо співпраці між Центром моніторингу та інформації МЦЗ ЄС і Оперативно-черговою службою МНС України.

Згідно Адміністративної домовленості сторони взяли на себе зобов'язання стосовно сприяння взаємній допомозі у випадках виникнення НС, проведення спільної роботи з оцінювання впливу наслідків стихійного лиха на навколишнє середовище, залучення експертів до участі у профільних технічних семінарах, співробітництва у сфері більш ефективного використання існуючих сил і засобів ЦЗ, цілодобового обміну інформацією з (КЦРНС) щодо НС, що виникли на території держав-членів ЄС та інших країн світу. Нині ДСНС проводиться робота з Генеральним Директоратом ЄК з питань гуманітарної допомоги та управління кризовими ситуаціями стосовно узгодження тексту вже нової Адміністративної домовленості, що сприятиме прискореному підписанню Плану спільних заходів з питань гуманітарної допомоги та управління кризовими ситуаціями у сфері ЦЗ.

Ефективність роботи МЦЗ ЄС неодноразово підтверджувалася під час ліквідації наслідків масштабних НС та стихійних лих, у тому числі й в Україні. Зокрема, під час ліквідації наслідків розливу нафтопродуктів у Керченській протоці (2007 рік); подолання наслідків катастрофічних повеней у західних регіонах України (2008 рік); подолання наслідків пандемічної ситуації з захворювання на грип в Україні (2009 рік); оцінки небезпечної екологічної ситуації у м. Калуші Івано-Франківської області (2010 рік); надання допомоги громадянам України, які переміщуються з районів проведення АТО і тимчасово окупованої території (2014–2015 р.р.), дощових паводків у західних регіонах (Вінницька, Закарпатська, Тернопільська, Івано-Франківська, Чернівецька та Львівська області) (2020 рік), протидії пандемії COVID-19 (2020 рік).

Досвід співпраці з МЦЗ ЄС засвідчив, що повноцінна участь України у ньому потенційно сприятиме зміцненню спроможності України у попередженні та ліквідації наслідків НС різного характеру на національному і міжнародному рівнях із залученням національних сил країн – членів ЄС за підтримки КЦРНС МЦЗ ЄС, а також надання гуманітарної допомоги постраждалому населенню.

У контексті поглиблення співпраці з ЄС Україна прагне інтегруватися до його Механізму ЦЗ. Головною метою приєднання до цього інструментарію є повноцінна участь Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України)

у Єдиній інформаційній системі екстреної комунікації МЦЗ ЄС, що використовується державами-членами ЄС для інформування КЦРНС про наявні національні сили (модулі), їх склад і можливості, обладнання. Важливим елементом у співпраці з ЄС є подальша участь ДСНС України в програмах міжнародної технічної допомоги ЄС з метою забезпечення її рятувальних підрозділів сучасною технікою, необхідною для ефективного реагування на НС.

З перших днів повномасштабного військового вторгнення Росії в Україну Міністерство внутрішніх справ нашої країни тісно співпрацює із МЦЗ ЄС, який задіяв увесь свій потенціал для задоволення гуманітарних потреб України. Вона відкриває для нашої держави двері у велику родину ЄС в контексті формування та підтримання спільного безпекового простору.

Україна активувала МЦЗ ЄС від самого початку російського вторгнення, при цьому процес її входження став найдовшим та найскладнішим в історії. Україні було надано усю необхідну підтримку та допомогу у сфері охорони здоров'я. Постійно здійснювалась співпраця за такими напрямками: медична евакуація постраждалих українців до закордонних клінік; побудова системи надання психологічної допомоги; удосконалення системи реабілітації; постачання гуманітарної допомоги, включно з медичним обладнанням.

За даними МОЗ, починаючи з 24 лютого з України за кордон на лікування відправили понад 2000 пацієнтів. Серед них – люди з мінно-вибуховими травмами, опіками та з онкологічними захворюваннями. 17 країн ЄС відправили нашій державі 500 генераторів на допомогу у відновленні енергосистеми через МЦЗ ЄС. Так, через МЦЗ ЄС в Україну було направлено близько 88 тисяч тонн гуманітарних вантажів, рятувального обладнання, продовольства, медикаментів, модульне житло, укриття [1]. Від моменту активації Україною МЦЗ ЄС КЦРНС розгорнув і розпочав реалізацію найбільшої та найскладнішої в історії ЄС операції з надання гуманітарної допомоги у НС. Тож тепер у рамках МЦЗ ЄС Україна братиме активну участь у формуванні політики і практики ЦЗ.

Повноцінна участь України у МЦЗ ЄС сприятиме зміцненню спроможності України у сфері попередження та ліквідації наслідків НС на національному та міжнародному рівнях. Проте, це і взаємовигідний процес, адже приєднавшись до МЦЗ ЄС, Україна зможе повноцінно ділитись власним професійним досвідом, набутим за часи війни, що дозволить в майбутньому реалізувати його для ефективного реагування на різного роду

виклики, зокрема щодо розмінування територій, та посилити систему ЦЗ ЄС.

Приєднання України до МЦЗ ЄС в умовах повномасштабної війни є ще одним переконливим свідченням стійкості та ефективності українських інституцій, міцності Української держави. Тепер, будучи повноправним членом, Україна також зможе направляти допомогу через МЦЗ ЄС, коли інша держава опиниться у кризовій ситуації. Україна вже має видатний потенціал у сфері ЦЗ, який довів свою перевагу у воєнний час, а також у рамках допомоги іншим державам, зокрема Туреччині після землетрусу, який стався там у лютому 2023 року.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Приєднання України до МЦЗ ЄС дозволить їй повноцінно використовувати всі інструменти та програми ЄС для розвитку національної системи ЦЗ та залучення допомоги, продовжити майбутню співпрацю у рамках нової стратегічної програми МЦЗ ЄС на 2024–2027 роки та питання розгор-

тання технічної допомоги на 2023–2025 роки. Дасть змогу інтегрувати її державну систему ЦЗ до загальноєвропейської системи запобігання і реагування на НС для подальшого перетворення ДСНС України у дієву інституцію для забезпечення виконання однієї з найважливіших функцій держави – надання допомоги постраждалим унаслідок НС, що особливо актуалізується в умовах відбиття військової агресії та ліквідації наслідків бойових дій.

Враховуючи подальшу інтеграцію системи ЦЗ України до європейських стандартів та співпрацю в рамках МЦЗ ЄС, а також адаптацію національного законодавства у сфері ЦЗ до законодавчих норм ЄС, корисним буде вивчення впровадження досвіду реалізації директив країн ЄС з питань ЦЗ, зокрема досвіду функціонування систем ЦЗ (ЦО) в Республіці Польща та Словацькій Республіці, враховуючи їх членство в ЄС та НАТО, сусідство з ними, а також високий рівень нашого міждержавного співробітництва.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Україна приєдналася до Механізму цивільного захисту ЄС. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/novyny/ukrayina-pryedyednalasya-do-mehanizmu-cyvilnogo-zahystu-yes> (дата звернення : 10.07.2023).
2. Подскальна О.А. Приєднання України до Механізму цивільного захисту Європейського Союзу – один із пріоритетів її європейського вибору. *Інвестиції : практика та досвід : науково-практичний журнал*. Київ. 2015. № 19. С. 130–134.
3. Бойко О.А. Державне управління у сфері цивільного захисту : грані міжнародного співробітництва в контексті євроінтеграції України. *Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 1 (58) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева*. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2019. С. 123–132.
4. Бойко О. А. Стратегія реформування державного управління у сфері цивільного захисту з урахуванням євроінтеграції України. *Аспекти публічного управління : наук. ж. ДРІДУ НАДУ*. Дніпро, 2019. Т. 7. № 9–10. С. 32–39.
5. Труш О.О. Політика Європейського Союзу у сфері цивільного захисту. О. О. Труш, О. А. Козубенко. *Теорія та практика державного управління*. Харків. 2009. Вип. 3. С. 437–442.
6. Анна Терент'єва, Олександр Твердохліб. Механізм цивільного захисту ЄС в умовах пандемії Covid-19. ISSN 2664-3618. *Збірник наукових праць НАДУ*. Вип. 2/2020. С. 110–117.
7. Рішення Ради ЄС від 23 жовтня 2001 року про встановлення механізму Співтовариства щодо посилення співпраці у наданні допоміжних інтервенцій стосовно цивільного захисту (2001/792/ЄС, Євратом). *Офіційний вісник Європейського Співтовариства*. 15. 11. 2001. UAL 297/7.
8. Рішення Європейського парламенту та Ради № 1313/2013/EU від 17 грудня 2013 року про Механізм цивільного захисту Союзу. *Офіційний вісник Європейського Співтовариства*. 20. 12. 2013. L 347/924.