

УДК 339.92: 351.78

О. О. ТРУШ, О. А. КОЗУБЕНКО

ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Розглянуто основні підходи щодо формування та здійснення політики у сфері цивільного захисту (ЦЗ) в Європейському Союзі (ЄС), проаналізовано функції та порядок їх здійснення окремими інституціями.

The paper considers main approaches to policy making and realization in the sphere of civil defense (CD) of the European Union (EU). The appropriate functions and the order of their implementation by individual institutions have been analyzed.

Ключові слова: політика, цивільний захист, Європейський Союз.

Розвиток інтеграційних процесів між Україною і ЄС вимагає розуміння підходів до побудови і механізмів реалізації як спільних політик ЄС у цілому, так і взаємодії їх окремих складових. Тому уявляється актуальним проаналізувати досвід і розглянути підходи ЄС щодо формування та реалізації політики у сфері ЦЗ.

Різним аспектам європейської інтеграції присвячено праці вітчизняних учених А. Гальчинського, І. Грицяка, В. Дзюндзюка, В. Копійки, Я. Малика, В. Муравйова, В. Посольського, Л. Прокопенко, О. Рудіка, В. Стрельцова, а також зарубіжних дослідників С. Гоці, Д. Дайнен, Н. Мусіс, Ф. Тоді та ін.

Окремі питання управління ЦЗ та його складових розглядали у своїх працях Ю. Абрамов, В. Акімов, С. Андреев, М. Брушлинський, Ю. Воробйов, Ю. Глуховенко, В. Доманський, О. Могильниченко, Б. Порфір'єв, Г. Рева, М. Стеблюк, М. Фалєєв, Г. Федулов, В. Федоренко, В. Шоботов та ін. Проте питанню формування та здійснення політики у сфері ЦЗ в ЄС, аналізу функцій окремих інституцій та порядку їх здійснення було приділено недостатньо уваги.

Згідно із законодавством ЄС, за загальну розробку та реалізацію політик Спільноти відповідає Європейська Комісія, яка є політично незалежним наднаціональним інститутом, що представляє і відстоює інтереси ЄС у цілому. Комісія є рушійною силою інституційної системи ЄС, оскільки вона:

- 1) пропонує законодавчі акти Європейському Парламенту і Раді;
- 2) управляє і здійснює напрямки політики і бюджет ЄС;
- 3) втілює в життя законодавство ЄС (разом із Судом ЄС);
- 4) представляє ЄС на міжнародній арені.

Комісія складається з 27 комісарів (по одному від кожної держави-члена), а також адміністративного персоналу – чиновників, експертів, перекладачів, правників, який налічує близько 25 тис. службовців, що працюють у 41 Генеральному директораті. Кожен Генеральний директорат відповідає за певний напрямок політики.

Безпосередньо за впровадження політики ЄС з питань організації ЦЗ, захисту навколишнього середовища, захисту повітря, розвитку біотехнологій, контролю за хімічною промисловістю, питаннями безпеки розвитку промисловості та технологій, використання земельних та природних ресурсів відповідає Генеральний Директорат Європейської Комісії з питань навколишнього середовища [1].

Цей Директорат розташований в Брюсселі. До його складу входять головний офіс та такі управління:

1. Управління А – інформаційної служби, правових справ і цивільного захисту.
2. Управління В – захисту навколишнього середовища.
3. Управління С – зміни клімату та повітря.
4. Управління D – водних ресурсів та хімікатів.
5. Управління Е – міжнародних справ.
6. Управління F – ресурсів.
7. Управління G – розвитку та інтеграції.

Аналіз стану небезпек в європейському регіоні свідчить, що країни -члени ЄС стикаються з багатьма із них. Дослідження виявляють зростання кількості катастроф природного та техногенного походження. Так, за даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, за період з 1990 р. у базі даних щодо нещасних випадків (EM-DAT) було зареєстровано 1483 такі події, що відбулися в Європейському регіоні, від наслідків яких постраждало 42 млн чоловік і 98 119 – загинули. Нанесений матеріальний збиток оцінено в суму понад 168 млрд дол. США. Аналіз НС техногенного характеру показує, що за період з 1990 р. в Європейському регіоні було зареєстровано понад 600 великих промислових і технологічних аварій і нещасних випадків, у результаті яких загинуло більш 17 000 чоловік [3].

У той же час загрози нових видів катастроф техногенного характеру та терористичних актів роблять завдання ЦЗ все складнішими. Крім того, з проханням надати допомогу при реагуванні або зменшенні наслідків великих стихійних лих до ЄС часто звертаються країни, що знаходяться за межами ЄС. Ці тенденції створюють необхідність сумісних дій на європейському рівні для покращання готовності та збільшення можливостей і засобів реагування.

Історія свідчить, що вже в 1985 р. у Західній Європі було створено спеціальний комітет для координації сил цивільної оборони (ЦО) країн Європейського економічного співтовариства, у тому числі з питань попередження і ліквідації наслідків аварій і стихійних лих. У листопаді 1988 р. у Брюсселі відбулася нарада представників керівних органів ЦО цих країн, на якому обговорювалися питання поліпшення координації дій при ліквідації наслідків серйозних промислових аварій, природних катастроф і руйнівних стихійних лих. На нараді було досягнуто домовленість про введення в європейських країнах єдиної термінології в цій сфері з метою забезпечення найбільш ефективного використання людських ресурсів, технічних засобів зв'язку і рятувального устаткування. Для всіх країн Західної Європи було встановлено єдиний телефонний номер, яким користуються рятувальні служби окремих держав в екстрених випадках.

Подальший розвиток система ЦЗ в Європі отримала 23 жовтня 2001 року, коли Рада Європарламенту одноставно вирішила заснувати механізм співдружності для

посилення та полегшення співробітництва в галузі надання цивільної допомоги. Сьогодні 30 країн – 27 країн – членів ЄС, а також 3 країни – не члени ЄС, а саме: Ліхтенштейн, Королівство Норвегія та Республіка Ісландія – беруть участь у діяльності механізму співдружності [2].

Головною метою механізму є забезпечення кращого захисту населення, навколишнього середовища та майна у випадку катастроф природного чи техногенного характеру, включаючи терористичні акти, що можуть трапитись як у межах, так і поза територію ЄС. За необхідності дій поза межами ЄС, Механізм тісно співпрацює з керівництвом Ради, а також з іншими відповідними службами Європейської комісії. Механізм також може бути використаний під грифом V Угоди ЄС у так званих операціях кризового менеджменту при НС, в тих випадках, коли передбачено застосування специфічних заходів.

Первинну відповідальність за безпосереднє подолання наслідків стихійного лиха несе влада країни, в якій сталося лихо. Механізм Співдружності виконує функцію організації з надання підтримки та полегшення процесу подолання наслідків катастрофи шляхом надання постраждалій країні доступу до системи засобів ЦЗ, які є в розпорядженні тридцяти Європейських країн.

Механізм, до якого за допомогою може звернутися будь-яка країна, що постраждала внаслідок стихійного лиха, виконує подвійну функцію.

По-перше, його мета – підтримка та сприяння при наданні допомоги країнам, постраждалим унаслідок катастрофи. Центр моніторингу та інформації, яким керує Європейська комісія в м. Брюсселі і до якого можна звернутись протягом 24 годин на добу, є серцем механізму. Саме за посередництва Центру у випадку НС комісія може надати практичну підтримку та цивільну допомогу постраждалій країні, за умови офіційного звернення влади постраждалої країни по допомогу.

На даний час відпрацьовано чіткий алгоритм роботи Центру.

Будь-яка країна, що постраждала внаслідок стихійного лиха (на території чи за межами ЄС), може направити запит до Центру моніторингу та інформації щодо отримання допомоги. Центр невідкладно направляє запит до мережі контактних органів у 30 країнах, що беруть участь у діяльності механізму. Далі вже кожна окрема країна вирішує, чи в змозі вона запропонувати допомогу, і якщо так, то в якому обсязі. Центр моніторингу та інформації отримує відгуки країн і направляє інформацію до країни-запитувача, зазвичай протягом кількох годин щодо можливої допомоги. Постраждала країна обирає ті види допомоги, які вона потребує, та безпосередньо зв'язується з країнами, що готові надати цю допомогу. Таким чином, Центр надає першочергову інформаційну допомогу, надаючи владі постраждалої країни можливість зберегти час, потрібний на реагування.

До того ж на прохання постраждалої країни, в межах кількох годин Центр може сформувати та направити невеликі експертні групи для надання особливої допомоги на місцях, для забезпечення координації рятувальних операцій, а також для ведення переговорів та підтримання зв'язку з компетентними органами, а за необхідністю і з іншими міжнародними організаціями. Центр моніторингу та інформації може також запропонувати технічну допомогу, яка включає, наприклад, супутникові зображення та інші синоптичні засоби. І нарешті, Центр діє в якості інформаційного

центру, що збирає надійну інформацію та поширює оновлену інформацію серед всіх країн-учасниць механізму.

По-друге, механізм має на меті розвиток системи попередження, він має свою базу даних щодо засобів цивільної допомоги країн-учасниць механізму. Експертів і голів експертних груп також внесено до цієї бази даних, вони беруть участь у програмі навчань з надання цивільної допомоги. Програма включає в себе заходи з навчань, практичних тренувань та систему обміну експертами. Також застосовується система загального комунікаційно-інформаційного призначення при НС, яка забезпечує ефективний обмін інформацією між центральним органом рятування та контактними органами відповідних країн-членів.

На додаток, організація цивільного захисту при Європейській комісії також несе відповідальність за двосторонні програми, які переслідують цілі механізму співдружності. Програма дій з ЦЗ відповідає за фінансування заходів з попередження та реагування, метою яких є зменшення наслідків катастроф та забезпечення максимального рівня готовності до НС.

З моменту заснування механізму було надано цивільну допомогу в багатьох випадках стихійних лих природного та техногенного характеру. Серед них – гасіння пожеж у Франції та Португалії (літо 2003 р.), боротьба з повеннями в Південній Франції (грудень 2003 р.), подолання наслідків землетрусу в Алжирі, Ірані й Марокко, цунами в Південній Азії та ін.

Діяльність механізму забезпечується певними фінансовими ресурсами, в основі якого лежить фінансовий інструмент ЦЗ, започаткований постановою ради №2007/162/ЄС, Євратом від 5 березня 2007 р. [4].

Цей інструмент створено з метою підтримки та зміцнення захисту країн-членів (в першу чергу людей) та навколишнього середовища, власності, включаючи культурні надбання, у випадках природних, техногенних катастроф та актах тероризму. Зазначений інструмент має сприяти посиленій співпраці між державами – членами ЄС у галузі ЦЗ і покриває три основні аспекти діяльності ЦЗ: попередження, готовність і реагування на НС. Він охоплює:

- дії щодо реагування та готовності, які розповсюджуються механізмом;
- дії, які вже були охоплені програмою дій у сфері ЦЗ на 2000 – 2008 рр.: попередження (вивчення причин катастроф, прогнозування, інформування громадськості); готовність (виявлення, тренування, спільна робота, навчання, мобілізація спеціалістів) у кордонах ЄС.
- нові напрямки, такі як залучення додаткових транспортних ресурсів в операціях реагування, в рамках механізму ЦЗ.

Бюджет цього фінансового Інструменту в межах фінансової перспективи на 2007 – 2013 рр. становить 189,8 млн євро. Щорічно фінансовий інструмент ЦЗ для країн – членів ЄС виділяється приблизно 20 млн євро, та 8 млн євро для країн третього світу.

Фінансовий інструмент дозволяє країнам, що беруть участь у механізмі, звертатись до Європейської Комісії щодо забезпечення підтримки та спільного фінансування транспортних витрат для забезпечення ЦЗ країни, що постраждала в НС. Постанова Комісії 2007/606/ЄС Євратом покладає відповідні правила

імплементатії. Фінансовий інструмент уповноважує комісію підтримувати:

- розподіл чи об'єднання доступних на добровільній основі транспортних ресурсів країн-учасниць;
- ідентифікацію транспортних ресурсів на комерційному ринку чи з будь-якого іншого джерела;
- використання фондів Співдружності для оренди необхідних транспортних ресурсів.

Але фінансовий інструмент ЦЗ дозволяє Співдружності використовувати фінансування тільки тоді, коли всі інші доступні опції країнами-учасницями вичерпані та коли розподіл чи об'єднання транспортних ресурсів між країнами-членами не дали результату.

Таким чином, введення в дію цієї постанови Комісією завершує формування системи, яка дозволить Комісії зробити важливий внесок у зниженні дефіциту транспортних ресурсів, що погіршували функціонування механізму ЦЗ Співдружності в минулому. Це надасть змогу Комісії підтримати країни-учасниці у виразі європейської солідарності з країнами, що постраждали від НС, як у середині, так і за межами ЄС.

Моніторинг лих природного та техногенного характеру може слугувати показовим прикладом усієї доцільності дій на рівні Співдружності, коли відповідальність та збитки у випадку катастрофи лягають не на постраждалу країну, а фінансуються із коштів, що збираються Співдружністю з країн-членів.

Тому цінність загальноєвропейської координації дій у сфері ЦЗ проста: вона дозволяє об'єднати засоби та зусилля в Європейському масштабі, колективними зусиллями максимально захистити людей, власність і довкілля у випадку НС техногенного характеру, або стихійного лиха.

Література:

1. Дзяд О. В. Спільні політики Європейського Союзу та їх значення для України : [навчальний посібник] / О. В. Дзяд, О. М. Рудік. – К. : Міленіум, 2009. – 668 с.
2. Генеральний директорат з питань навколишнього середовища. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/dgs_en.htm
3. Угрожающие факторы и проблемы в области безопасности общественного здоровья в европейском регионе ВОЗ. Рост стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций. – Режим доступу : <http://www.euro.who.int/document/mediacentre>
4. Фінансовий інструмент з цивільного захисту. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/environment/civil/protect/finance>

Надійшла до редколегії 02.07.2009 р.