

УДК 351.861

Д. В. Бондар,  
к. держ. упр., доцент кафедри публічного управління та адміністрування,  
Хмельницький університет управління та права ієні Леоніда Юзькова  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5687-8910>

DOI: 10.32702/2306-6814.2022.17.99

# МЕХАНІЗМ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ІНСТРУМЕНТ РЕАГУВАННЯ НА ВИНИКНЕННЯ КРИЗОВИХ І НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

D. Bondar,  
PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Governance  
and Administration, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law

UNION CIVIL PROTECTION MECHANISM AS AN ORGANIZATIONAL AND LEGAL  
INSTRUMENT FOR RESPONDING TO EMERGENCE OF CRISIS AND EMERGENCIES

*У статті досліджено основні аспекти створення, трансформації та функціонування Механізму цивільного захисту Європейського Союзу як організаційно-правового інструменту реагування при виникненні кризових і надзвичайних ситуацій. Визначено, що низка гучних криз і масштабних стихійних лих спонукав Європейський Союз розширити співпрацю між його країнами-членами в галузі цивільного захисту та розширити свої можливості щодо проведення операцій цивільного захисту в Європі та в усьому світі. Встановлено, що ст. 222 Договору про функціонування Європейського Союзу передбачає зобов'язання країн-членів допомагати кожній у випадку техногенної катастрофи або стихійного лиха та є унікальним положенням, якого немає в інших міжнародних юридичних документах інституціолізованого співробітництва щодо реагування на катастрофи або стихійні лиха, хоча "солідарність" і "співпраця" є основними принципами в рамках ООН. Визначено, що Механізм цивільного захисту Європейського Союзу заохочує до співпраці в сфері реагування на лиха між 34 європейськими країнами (27 країнами-членами Європейського Союзу, Великою Британією, Північною Македонією, Ісландією, Чорногорією, Норвегією, Сербією і Туреччиною), що країни-учасники об'єднують ресурси, які можуть бути надані країнам, постраждалим від стихійних лих у всьому світі. У разі активації Механізму координує надання допомоги всередині і за межами Європейського Союзу. Єврокомісія управляє Механізмом через Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації. Термінова активація Механізму із початком повномасштабної україно-російської війни дозволила задовольнити базові потреби постраждалих та посилити здатність державних органів влади реагувати на кризові ситуації. Саме тому приєднання до Механізму цивільного захисту Європейського Союзу, який об'єднує всі служби з надзвичайних ситуацій, є пріоритетом для України.*

*Українською стороною у зв'язку з отриманням позитивної реакцію на ініціативу приєднання України до Механізму цивільного захисту Європейського Союзу буде підготовлено та направлено офіційний лист-звернення щодо приєднання до Механізму, що покладе правову основу підготовки спільних заходів, необхідних до надання Україні статусу члена Механізму цивільного захисту. Наразі приєднання до Механізму цивільного захисту Європейського Союзу, який об'єднує всі служби з надзвичайних ситуацій, є пріоритетом для України.*

*The article examines the main aspects of the creation, transformation and functioning of the Union civil protection mechanism as an organizational and legal instrument for responding to crisis and emergencies. It has been determined that a series of high-profile crises and large-scale natural disasters have prompted the European Union to increase cooperation between its member states in the sphere of civil protection and to expand its capacity to conduct civil protection operations in Europe and around the world. It is established that Art. 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union provides for the obligation of member states to assist each other in the event of a man-made or natural disaster and is a unique provision that is not found in other international legal documents of institutionalized cooperation in response to man-made or natural disasters, although "solidarity" and "cooperation" are the main principles within the framework of the UN. It was determined that the Union civil protection mechanism encourages cooperation in the sphere of emergency management among 34 European states (27 member states of the European Union, Great Britain, North Macedonia, Iceland, Montenegro, Norway, Serbia and Turkey), that the participating states about pooling resources that can be provided to countries affected by disasters around the world. If activated, the Mechanism coordinates assistance within and outside the European Union. The European Commission manages the Mechanism through the Emergency Response Coordination Center. Urgent activation of the Mechanism with the beginning of a full-scale war made it possible to satisfy the basic needs of the victims and strengthen the ability of state authorities to respond to crisis situations. That is why joining the Union civil protection mechanism, which unites all emergency services, is a priority for Ukraine.*

*In connection with receiving a positive reaction to the initiative of Ukraine joining the Union civil protection mechanism, the Ukrainian side will prepare and send an official letter of appeal regarding joining the Mechanism, which will lay the legal basis for the preparation of joint measures necessary to grant Ukraine the status of a member of the Union civil protection mechanism. Currently, joining the Union civil protection mechanism, which unites all emergency services, is a priority for Ukraine.*

*Ключові слова: Механізм цивільного захисту Європейського Союзу, цивільний захист, надзвичайна ситуація, кризовий менеджмент, реагування.*

*Key words: Union civil protection mechanism, civil protection, emergency, emergency management, response.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Через 8 років неоголошеної війни 24 лютого 2022 р. сталося невмотивоване повномасштабне російське вторгнення в Україну. Одразу після вторгнення на тлі різкого зростання підтримки з 68 % до 86 % вступу до Європейського Союзу (ЄС) 28 лютого 2022 р. вищим керівництвом країни було підписано і подано заяву України на вступ. На кінець березня рівень підтримки українцями вступу до ЄС становив 91 %, що стало абсолютним рекордом за всі роки соціологічних досліджень з цього питання. Заяву України на вступ було підтримано Європарламентом, Єврокомісією та Європейською радою. За надання Україні статусу кандидата проголосували представники усіх 27 країн та 23 червня 2022 р. Україна отримала цей статус кандидата у члени Європейського союзу, тобто рух передбачає три етапи: укладення Асоціації між країною і Європейським Союзом, отримання статусу кандидата і вступ до ЄС. Для набуття членства в ЄС Україна має виконати низку вимог, а саме відповідати т.з. "копенгагенським критеріям" — політичним (стабільність установ, які гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини та захист прав меншин); економічним (дієва ринкова економіка) та правовим (зобов'язання, які впливають із факту вступу до ЄС, зокрема, визнання його

політичних, економічних та монетарних цілей). Також статус кандидата у члени ЄС означає, що країна, яка претендує стати членом ЄС, має прийняти європейське законодавство і перевести його у статус національного.

Дискусії щодо створення інструменту реагування на виникнення кризових і надзвичайних ситуацій у рамках ЄС розпочалися наприкінці 90-х років ХХ століття й стали наслідком потужних лісових пожеж та повеней в Європі.

Рада ЄС 23 жовтня 2001 р. у м. Люксембурзі прийняла рішення про заснування Механізму цивільного захисту, відповідно Європейський парламент та Рада прийняли в м. Брюсселі 17 грудня 2013 р. рішення № 1313/2013/EU "Union Civil Protection Mechanism" [1].

Механізм цивільного захисту ЄС заохочує до співпраці в сфері реагування на лиха між 34 європейськими державами (27 країнами-членами ЄС, Великою Британією, Північною Македонією, Ісландією, Чорногорією, Норвегією, Сербією і Туреччиною), що держави-учасники об'єднують ресурси, які можуть бути надані країнам, постраждалим від стихійних лих у всьому світі. У разі активації Механізм координує надання допомоги всередині і за межами ЄС. Єврокомісія управляє Механізмом через Координаційний центр реагування на над-

звичайні ситуації (ERCC). На думку Єврокомісії це також зіграло вирішальну роль в реакції Європейського Союзу на кризу COVID-19.

Протягом 2022 р. ЄС надав понад 700 млн євро гуманітарної та прямої підтримки Україні через Механізм цивільного захисту [1], включаючи понад 38 тис. тон гуманітарної допомоги для пом'якшення наслідків повномасштабної збройної агресії росії. Термінова активізація Механізму із початком повномасштабної війни дозволила задовольнити базові потреби постраждалих та посилити здатність державних органів влади реагувати на кризові ситуації. Саме тому приєднання до Механізму цивільного захисту ЄС, який об'єднує всі служби з надзвичайних ситуацій, є пріоритетом для України.

## АНАЛІЗ ПОПЕРЕДНІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Теоретичною основою дослідження функціонування Механізму цивільного захисту ЄС стали наукові праці: Барило О., Бойко О., Бориса О., Карпчук Н., Коробкіна В., Потеряйка С., Твердохліба О., Терент'євої А. та Шойка В. Зарубіжний досвід з цього питання досліджували: Blavoukos S., Murg, R., Villani S., Schmertzling L., Yougova D. При розгляді організаційно-правових засад функціонування Механізму цивільного захисту досліджувалось законодавство Європейського Союзу.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження Механізму цивільного захисту ЄС як дієвого організаційно-правового механізму реагування на виникнення кризових і надзвичайних ситуацій в ЄС та за його межами.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Зростаюча кількість техногенних катастроф і стихійних лих, та їх гуманітарний вплив спонукали до юридичного визначення обов'язків держави та інших міжнародних гуманітарних організацій за цих умов задля визначення гарантій щодо надання й отримання гуманітарної допомоги постраждалим населенням. Дійсно, на відміну від збройних конфліктів, зараз відсутній універсальний і всеосяжний юридично обов'язковий набір нормативних актів для регулювання міжнародного реагування на масштабні катастрофи і стихійні лиха. Саме тому є досить проблемним застосування норм Міжнародного Закону про реагування на стихійні лиха (International Disaster Response Law (IDRL), який є сукупністю міжнародних правил і стандартів з описом ролі держав та інших відповідних учасників реагування (response) і відновлення (recovery) в умовах природних або техногенних катастроф, зважаючи на те, що цей юридичний документ віднесено саме до міжнародного звичаєвого права.

На сьогодні не існує універсального та комплексного юридично обов'язкового визначення норми для відповідного регулювання міжнародної реакції на масштабні техногенні катастрофи і стихійні лиха.

Зокрема, немає унормованих вимог щодо первинності звернення постраждалої країни за допомогою, коли масштабна катастрофа перевищує можливості країни з швидкого та адекватного реагування на цю подію, ані те, чи зобов'язані треті країни пропонувати та надавати допомогу понад ту, що надається міжнарод-

ними гуманітарними організаціями. На цьому тлі заслуговує на увагу зростання інтересу до практики ЄС в питаннях ліквідації наслідків стихійних лих і, зокрема, у сфері цивільного захисту.

В нормативному полі ЄС ст. 222 Договору про функціонування ЄС передбачає зобов'язання країн-членів допомагати кожній у випадку техногенної катастрофи або стихійного лиха. Ст. 222 є унікальним положенням, якого немає в інших міжнародних юридичних документах інституціалізованого співробітництва щодо реагування на катастрофи або стихійні лиха, хоча "солідарність" і "співпраця" є основними принципами в рамках ООН. Правовий інструмент, який імплементує норми ст. 222 Договору про функціонування ЄС, тобто Рішення Ради ЄС 2014/415 було прийнято зовсім недавно, й тому на даний момент його правові наслідки та практика застосування при співпраці в умовах реагування на техногенні катастрофи і стихійні лиха далеко не зрозумілі. Тому актуальність положення про солідарність та його реальний вплив можна оцінити лише в довгостроковій перспективі за умови його впровадження в практику.

Питання цивільного захисту вперше були розглянуті Єврокомісією у 1985 р., відбулося створення підрозділу цивільного захисту в Генеральному директораті з навколишнього середовища. Відповідно у 1987 р. було утворено мережу національних кореспондентів з питань цивільного захисту для кращої співпраці та координації, що складався з національних чиновників та експертів. Це була одна з перших трансурядових мереж у сфері безпеки, створеної в рамках європейської інтеграції [2, с. 128]. До 1990-х років було засновано кілька попередніх форм суто міжурядової співпраці запущено, більшість з яких було зосереджено на обміні інформацією та даними, а також на ініціативах щодо посилення співпраці всередині ЄС у випадку природних або техногенних катастроф.

Велика Британія та Нідерланди у 1996 р. проголосували проти ухвалення Програми дій у сфері цивільного захисту, обгрунтовуючи тим, що ЄС вторгається без потреби у сфері формування внутрішньої політики і тим самим порушуючи принцип субсидіарності. Державний секретар внутрішніх справ Італії, який відповідав за цивільний захист у Італії та який представляв Раду ротаційного головування на той час, висловив надію щодо досягнення одностайної згоди, яку було досягнуто в 1997 році, коли Рішення Ради 98/22/ЄС заснувало Програму дій ЄС у сфері цивільного захисту. Протистояння Великої Британії та Нідерландів було подолано лише тоді, коли чіткі заяви про те, що програма розвиватиметься відповідно до принципу субсидіарності та лише як підтримка та доповнення національних зусиль, що було визначено в преамбулі та резолютивній частині рішення. Тому це було очевидно із самого початку, що зусилля з модернізації цивільного захисту матимуть значні політичні виклики, навіть якщо це було суто гуманітарним та аполітичним процесом. Перший етап програми діяв протягом 1998—1999 рр.; другий — протягом 2000—2004 рр., обидва етапи програми включали проекти, спрямовані на підтримку громадян, удосконалення механізмів захисту країн-членів ЄС і покращення обміну інформації між національними фахівцями. Дру-

гий етап розширення співпраці розпочався з руйнівних землетрусів 1999 р. у Греції та Туреччині і жахливого забруднення Дунаю у 2000 р., а також безпрецедентної терористичної атаки в США в 2001 р. Ці події викликали додаткові занепокоєння щодо спроможності національних систем поодиночки справлятися з такими кризами. У результаті Європейська рада в Генті наголосила на необхідності посилення співробітництва у сфері цивільного захисту в 2001 р. і потребі підготувати цільовий план дій співпраці. У жовтні 2001 р. Механізм цивільного захисту ЄС було визначено, згідно із Рішенням Європейської Ради 2001/792/ЄС, країни-члени "повинні заздалегідь визначити групи втручання, які можуть бути доступні для розгортання після повідомлення, протягом 12 годин після надходження запиту про допомогу у випадку великої надзвичайної ситуації, що сталася в іншій країні-члені або в третій країні". На той час двосторонні угоди дозволили Кіпру, Мальті та Туреччині брати участь у Механізмі, тоді як країни-кандидати в Центральній та Східній Європі також потенційно отримали до нього доступ.

Якщо групи реагування у сфері цивільного захисту були розміщені за межами території ЄС, країна-член, яка головує, відповідатиме за їх координацію. Прагнучи розробити ефективну відповідь, Комісія створила Моніторингово-інформаційний центр (МІС) для прийому запитів щодо допомоги та Загальну систему зв'язку та інформації в надзвичайних ситуаціях (CECIS), яка дозволяла країнам-членам і Комісії обмінюватися інформацією реального часу [3, с. 138]. Наднаціональні структури Комісії також стали відповідальними за мобілізацію груп експертів для оцінки ситуації на місцях і разом з національними органами влади могли координувати роботу груп допомоги на місці. Також було запущено навчальні програми для покращення сумісності та координації різноманітного потенціалу у сфері цивільного захисту країн-учасниць.

Аналіз подій початку ХХІ століття, особливо реагування на катастрофічне цунамі в Індійському океані 2004 р. і організація евакуації постраждалих громадян країн-членів ЄС, довів потребу створення дієвого механізму цивільного захисту [4, с. 145].

Саме тому на позачерговому засіданні Ради загальних і зовнішніх справ Єврокомісії було прийнято рішення щодо визначення шляхів вдосконалення вдосконалення Механізму та дослідження можливості створення процедури швидкого реагування ЄС. На той же час Європейський парламент закликав до "створення пулу спеціалізованих цивільних підрозділів цивільного захисту із відповідним обладнанням, які повинні проходити спільні навчання та бути доступними у випадку природних, гуманітарних чи екологічних лих, або тих, що пов'язані з промисловими ризиками, в межах Союзу чи в інших країнах світу". Як зазначалося у звіті [5], який був представлений ЄС у травні 2006 р., двома ключовими елементами було створення оперативного центру для планування та підготовки до надзвичайних ситуацій, а також проголошення децентралізації і те, що країни-члени збережуть контроль над своїми внесками у вигляді спеціалізованого обладнання та персоналу, поки вони не знадобилися для реагування на стихійне лихо або техногенну катастрофу. Однак деякі матеріали не-

обхідні для вирішення нагальних гуманітарних потреб — такі як польові госпіталі, медикаменти та комплекти для очищення води — можуть зберігатися в стратегічних місцях по всьому світу, готові до швидкого транспортування до зони кризи або надзвичайної ситуації.

Низка гучних криз і стихійних лих спонукав ЄС розширити співпрацю між його країнами-членами в галузі цивільного захисту та розширити свої можливості щодо проведення операцій цивільного захисту в Європі та в усьому світі. Зростаюча роль ЄС у цивільному захисті відбиває його більш активну участь в інших галузях безпеки, таких як боротьба з організованою злочинністю, боротьба з тероризмом та протидія кіберзагрозам. Однак у світлі нещодавніх транскордонних криз у ЄС, що виявилися в кризі з біженцями, терористичних атаках та стихійних лихах, далеко не зрозуміло, наскільки ефективними можуть бути такі механізми співробітництва ЄС через відмінності у способах національного цивільного захисту. організована та пов'язана з питанням про те, чи існує достатня довіра всередині та між організаціями, що беруть участь. Крім того, неясно, якою мірою структурні та культурні чинники впливають на те, як чиновники, які працюють в органах цивільного захисту та управління кризовими ситуаціями, сприймають ефективність цих механізмів.

Однак у світлі нещодавніх транскордонних криз у ЄС, що виявилися в кризі з біженцями, терористичних атаках та стихійних лихах, далеко не зрозуміло, наскільки ефективними можуть бути такі механізми співробітництва ЄС через відмінності у способах національного цивільного захисту. організована та пов'язана з питанням про те, чи існує достатня довіра всередині та між організаціями, що беруть участь. У цій статті, спираючись на унікальне дослідження агентств цивільного захисту у 17 країнах-членах ЄС та використовуючи теорії кризового управління, державного управління та довіри, ми проливаємо світло на фактори, що сприяють ефективності національного захисту та рівня ЄС у галузі цивільного захисту та кризи. керування.

Дії, які здійснює Механізм, були вдосконалені порівняно з попередньою системою і зараз стосуються всіх різних аспектів захисту цивільних, шляхом готовності і швидкого реагування в умовах постійної готовності сил і засобів до прямого застосування за призначенням. У питаннях запобігання та готовності Механізм зосереджується на розробці національних оцінок ризиків і планів управління ризиками, підготовці сценаріїв розвитку подій і реагування на них, на відображенні наявних можливостей і розвитку непередбачених обставин, а також обміну інформацією про катастрофи. Крім того, це передбачає участь країн у навчанні своїх команд цивільного захисту шляхом обміну найкращими практиками та підвищення їх здатності та ефективності реагування на катастрофи.

ЄС реагує на ситуації по всьому світу, використовуючи свої два головні інструменти, розроблені для цієї мети: гуманітарну допомогу та цивільний захист. В рамках гуманітарної допомоги його неперевірена міжнародна мережа розташованих по всьому світу експертів і партнерських гуманітарних організацій дає змогу Генеральному директорату з гуманітарної допомоги та цивільного захисту Європейської комісії (ЕЧО) направ-

ляти екстрену допомогу та підтримку жертвам стихійних лих і збройних конфліктів по всьому світу. У складних катастрофах, які вимагатимуть мобілізації обох інструментів, Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації виступає в ролі глобального центру для ефективної та швидкої дії.

Серцем Механізму є Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації (ERCC), який працює цілодобово. ERCC контролює розвиток надзвичайних ситуацій, співвідносить пропозиції щодо допомоги до потреб постраждалого населення та координує транспортування й доставку допомоги. Він також виступає як центр зв'язку між країнами-учасницями, постраждалою країною та експертами на місцях.

Починаючи з 2001 р. Механізм відреагував на більш ніж 200 катастроф по всьому світу, в тому числі: урагану Катрина (США, 2005 р.), землетрусів (Італія, 2009 р.; Гаїті, 2010 р.; Туреччина, 2011 р.; Японія, 2011 р.; Непал, 2015 р.), цунамі (Японія, 2011 р.), потреба в допомозі евакуації (Лівія, 2011 р.), вибухи боєприпасів, (Демократична Республіка Конго, 2012 р.), тайфуни, повені, лісові пожежі і тропічні шторми (Пакистан, 2011 р.; Сальвадор, 2011 р., Філіппіни, 2011 р. і 2013 р.; Боснія і Герцеговина, 2013-2014 рр.; Сербія, 2014 р.), екстремальні погодні умови (Словенія, 2014 р.), спалах лихоманки Ебола (2014 р.), агресія РФ в Україні (2014 р.) і криза з біженцями в Європі (2015 р.).

Криза зазвичай складається з трьох компонентів: 1) загроза базовим цінностям; 2) потреба термінових дій та 3) прийняття управлінських рішень в умовах невизначеності [6, с. 207]. Погоджуємось з думкою дослідників [6; 7], для прийняття ефективного управлінського рішення проводити оцінку та оцінювання кризової ситуації за двома елементами: ситуації власне кризи (докризової ситуації; ситуації в момент кризи; ситуації, що склалася внаслідок її впливу; посткризової ситуації) та відповідної управлінської компоненти (докризового менеджменту; менеджменту в момент настання кризи; менеджменту ситуації, що склалася внаслідок впливу кризи; посткризового менеджменту) з урахуванням факторів (структури, системи, процеси, люди), що дають змогу з'ясувати, яким чином виникла криза і як можна вплинути на ефективність управлінських рішень. Власне на використанні означеної методології кризового менеджменту й засноване функціонування Механізму цивільного захисту ЄС.

Визнаючи ці реалії і завдяки юридичним зобов'язанням, таким як пункт про солідарність, ЄС став все більш активно брати участь в управлінні кризами, і були створені різні можливості на національному рівні та рівні ЄС для надання допомоги в управлінні різними типами криз, як цивільних, так і військових. Щоб краще впоратися з цивільними кризами, ЄС заснував механізм цивільного захисту та створив супутній оперативний центр у формі ERCC, який координує реакцію країн-учасниць у разі кризи.

У міру того, як ЄС нарощував свій потенціал кризового менеджменту, була спроба намітити організаційні структури, створені ЄС, зрозуміти, як і чому ЄС це зробив, або оцінити, наскільки добре ЄС підготувався до кризи або відреагував на неї за результатами аналізу реагування на конкретні кризи. Деякі дослідження [2;

3; 5] помітили, що європейська влада проводила дослідження — порівнювали системи цивільної безпеки в європейських країнах, щоб оцінити фактори, які можуть сприяти або перешкоджати розвитку спільного потенціалу кризового менеджменту ЄС, тоді як інші порівняли національні координаційні структури цивільного кризового менеджменту країн-членів ЄС.

Оскільки ст. 222 Договору про функціонування ЄС запроваджує юридичне зобов'язання про те, що ЄС та його країни-члени повинні надавати допомогу, коли інший член потребує допомоги, а Лісабонський договір також закликає ЄС підтримувати та координувати системи цивільного захисту своїх країн-членів (ст. 196), між країнами-членами ЄС були створені різні домовленості, щоб забезпечити ефективну координацію кризового менеджменту та дати можливість ЄС та його країнам-членам реагувати на значні природні та техногенні катастрофи.

Законодавство ЄС щодо цивільний захист було переглянуто у грудні 2013 р., щоб об'єднати різні аспекти, необхідні для комплексної політики управління в умовах надзвичайних ситуацій: запобігання лихам, готовність до лих та покращені механізми реагування. Переглянутий механізм цивільного захисту набув чинності 01.01.2014 р., і конкретні компоненти, які тепер складають структуру Механізму цивільного захисту ЄС, включають ERCC, Єдину систему зв'язку та інформації у надзвичайних ситуаціях (CECIS) та Європейський потенціал реагування (EERC).

ERCC, створений у травні 2013 р., є оперативним центром та серцем Механізму цивільного захисту ЄС та основною платформою ЄС для моніторингу та координації криз, яка поширює інформацію, забезпечує раннє попередження та координує дії країн-учасниць у разі кризи. ERCC, який прийшов на зміну Центру моніторингу та інформації (MIC), пропонує повний цілодобовий моніторинг стихійних лих, надання інформації про них у режимі реального часу та реагування на них шляхом надання необхідних даних, оновлень, знань та фінансової допомоги та ресурси з добровільного пулу. Якщо застосовується пункт про солідарність, ERCC виступає як основна контактна особа для координації дій ЄС у відповідь на виникнення надзвичайних ситуацій. ERCC підтримується у своїй роботі CECIS, яка є веб-системою оповіщення та повідомлення, що дозволяє обмінюватися інформацією в режимі реального часу між країнами-учасницями та ERCC.

У жовтні 2014 р. було запущено посилений EERC або так званий добровільний пул, що складається з добровільного пулу попередньо виділених ресурсів країнами-членами, включаючи навчених експертів, групи з надання допомоги та обладнання [8]. Щоб гарантувати високу якість виділених ресурсів, DG ECHO піддає всі активи процесу сертифікації. Добровільний пул попередньо виділених спроможностей був одним з нових доповнень, призначених для усунення слабких місць у попередньому механізмі, та був створений для відмови від реактивної та спеціальної координації, яка панувала до 2014 р., у "заздалегідь сплановану, підготовлену та передбачувану систему". Добровільний пул створює потенціал реагування та ряд активів, які, коли це необхідно У сукупності Механізм цивільного захисту, ERCC, CECIS та

добровільний пул EERC покликані стати конкретним проявом європейської солідарності у сфері цивільного захисту. Механізм надає країнам-учасникам інституційну платформу для взаємодії з установами ЄС, які відповідають за цивільний захист. Запуск заходів допомоги Механізму (так звана активація) залежить від отримання офіційного звернення про допомогу від країни, яка постраждала від надзвичайних ситуацій.

За допомогою можуть звернутися країни, які беруть участь у УСРМ, інші країни світу та відповідні міжнародні організації. Діяльність на етапі реагування повинна доповнюватися діяльністю щодо запобігання ризикам та підготовці до операцій, в основному міжнародного характеру.

У Республіці Польща роль контактного пункту для Механізму цивільного захисту ЄС відіграє Національний центр координації рятувальних операцій та цивільного захисту при Національному штабі Державної протипожежної служби (ДПС).

Реагування в рамках Механізму цивільного захисту ЄС [9] ґрунтується на:

1. термінові пропозиції рятувальної та гуманітарної державної допомоги від країн-учасниць Механізму для робіт за кордоном, що проводяться в рамках вищезгаданих пропозицій, ДПС підготувала модулі аналізу та відбору проб ХБРЯ забруднення та модулі гасіння лісових пожеж із землі з використанням автотранспорту.

2. Європейський пул цивільного захисту — національні ресурси, які легко доступні для розгортання на запит Європейської комісії. Польща внесла до Пулу ресурси Державної протипожежної служби: одну пошуково-рятувальну групу "USAR Poland" та два насосні модулі великої потужності. У червні 2020 року Польща, враховуючи необхідність готовності Механізму до реагування на різні загрози, запропонувала зробити внесок у Пул у вигляді трьох модулів для гасіння лісових пожеж із землі, використовуючи автомобілі, створені ДПС. Конфігурація пулу також охоплює ресурси для реагування на події ХБРЯ, у тому числі модулі відбору та аналізу подій з хімічною, біологічною, радіаційною та ядерною (ХБРЯ) небезпекою, пошуково-рятувальні групи для операцій в умовах ХБРЯ забруднення, групи безпілотників, мобільні лабораторії, групи дезактивації, модулі очищення води, медичні бригади евакуації. Також країни з ресурсами, внесеними до пулу, можуть подати заявку на адаптаційні гранти для модернізації міжнародних операцій або ремонту своїх ресурсів.

3. rescEU — резерв ресурсів ЄС, доступних за запитом Європейської комісії, які призначені насамперед для міжнародних операцій. Важливим елементом rescEU є ресурси, доступні для подій ХБРЯ; лісових пожеж, наявність спеціалізованих медико-рятувальних бригад та медичних ресурсів у разі епідемічної загрози.

4. EUCPT — багатонаціональні експертні групи цивільного захисту Європейського Союзу, які займаються (залежно від ситуації) аналізом потреб постраждалої країни, координацією надходження допомоги та консультаціями на місцях.

Досі робота з розвитку rescEU була зосереджена на ресурсах, передбачених для: гасіння лісових пожеж з повітря літаками та вертольотами (т.зв. первісний

склад rescEU); проведення аеромедичної евакуації хворих із особливо інфекційними захворюваннями; проведення аеромедичної евакуації постраждалих від природної катастрофи (стихійного лиха); наданні спеціалізованої медичної допомоги.

Дослідники [10] виявили, що ступінь ієрархічної організації національного агентства цивільного захисту та його прихильності до структури, регульованої правилами, а також ступінь високої оцінки агентства щодо професійної культури, заснованої на довірі, значною мірою пов'язані зі ступенем, в якому цивільні фахівці із захисту проводять оцінку інститути цивільного захисту на національному рівні та на рівні ЄС. Результати показують, що як структура, так і культура мають значення для того, як чиновники, які працюють в органах цивільного захисту та управління кризовими ситуаціями, оцінюють ефективність.

Респонденти з національних органів цивільного захисту, які отримали вищі бали за ієрархічною шкалою, також оцінюють національну систему цивільного захисту як більш ефективну. Респонденти з національних органів цивільного захисту, у яких високо цінується професіоналізм, також оцінюють національну систему цивільного захисту як більш ефективну. Так само респонденти з національних агентств цивільного захисту, які отримали вищі бали за ієрархічною шкалою, також вважають систему цивільного захисту ЄС більш ефективною, а респонденти з національних агентств цивільного захисту, в яких високо цінується професіоналізм, також оцінюють систему цивільного захисту ЄС як ефективну.

Механізм цивільного захисту ЄС за своєю суттю покликаний підтримувати, доповнювати та сприяти координації дій країн-членів ЄС для виконання спільних конкретних цілей, а саме: досягнення високого рівня захисту від виникнення надзвичайних ситуацій через запобігання або зменшення їх потенційних наслідків шляхом сприяння розвитку культури щодо запобігання та покращення співпраці між інституціями цивільного захисту та іншими відповідними службами; підвищення готовності реагування на надзвичайні ситуації як на рівні країн-членів ЄС, так і на рівні ЄС в цілому; сприяння швидкому та ефективному реагуванню у випадку настання надзвичайних ситуацій чи неминучих катастроф; підвищення обізнаності широких верств населення та їх готовності до надзвичайних ситуацій [1, с. 928].

Окрім координаційних заходів, здійснюваних в рамках реагування на надзвичайні ситуації природного й техногенного характеру, обміну інформацією про ймовірні ризики та можливості управління ними на європейському рівні, описаний Механізм також передбачає реалізацію заходів із запобігання та готовності до надзвичайних ситуацій, на чому у нормативній документації зроблено особливий акцент (тренінги, обмін експертами, інші заходи, включаючи гранти на проекти співпраці й розроблення новітніх технологій та інструментів) [11, с. 112].

Відповідно до п. 47 Стратегії національної безпеки України "Безпека людини — безпека країни", затвердженої Указом Президента України від 14.09.2020 р. № 392, Україна має сформувати й запровадити національну систему стійкості, що передбачає, серед іншого, дієву координацію та чітку взаємодію органів сектору безпеки

ки і оборони, інших державних органів, територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства і населення у запобіганні й реагуванні на загрози та подоланні наслідків надзвичайних ситуацій, налагодження та підтримання надійних каналів комунікації державних органів із населенням на всій території України тощо.

Міжнародне співробітництво країн ЄС у цій сфері регулюється політичними домовленостями в рамках ЄС (у т. ч. Відкритої часткової угоди, що стосується масштабних надзвичайних ситуацій Ради Європи (EUROPA Major Hazards Agreement)), ООН, НАТО, МАГАТЕ та інших міжнародних та регіональних організацій і домовленостей. Більшістю країн ЄС укладені також двосторонні угоди із сусідніми державами про взаємодопомогу в надзвичайних ситуаціях.

Адміністративна домовленість між МНС України та Генеральним Директоратом "Навколишнє середовище" Європейської Комісії щодо співпраці між Центром моніторингу та інформації Механізму цивільного захисту співтовариства та Оперативно-черговою службою МНС України була підписана 08.12.2008 р. у м. Брюсселі, Королівство Бельгія. Підписання Домовленості дозволило розпочати співробітництво з Механізмом цивільного захисту ЄС та надало можливість започаткувати співпрацю Єврокомісії та МНС України у галузі цивільного захисту населення у період до підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Відповідно до Адміністративної домовленості сторони взяли на себе зобов'язання щодо сприяння взаємній допомозі у випадках надзвичайних ситуацій, спільна робота з оцінювання впливу наслідків стихійного лиха на навколишнє середовище, залучення експертів до участі у профільних технічних семінарах, співробітництво у галузі більш ефективного використання існуючих сил та засобів цивільного захисту, цілодобовий обмін інформацією з Координаційним центром реагування на надзвичайні ситуації Механізму цивільного захисту щодо надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, що виникли на території країн-членів ЄС та інших держав світу.

## ВИСНОВКИ

З практичної точки зору урядова допомога ЄС у сфері цивільного захисту надається або у формі підготовки, або в рамках негайного реагування на виникнення надзвичайної ситуації як в межах Європи, так і у всьому світі. Такий вид допомоги надається в натуральній формі, може передбачати надсилання й розгортання команд чи експертів, які мають спеціальне оснащення і здатні оцінити й скоординувати надання підтримки у відповідній сфері. Якщо певна країна не здатна справитися із надзвичайною ситуацією, що виникла на її території, то до її ліквідації чи мінімізації залучаються інші держави-члени ЄС та країни-учасниці Механізму цивільного захисту ЄС й надають допомогу, на яку існує суспільний запит. Наразі підраховано, що з моменту свого створення Механізм цивільного захисту ЄС було активовано понад 330 разів у відповідь на запити країн про надання допомоги як всередині ЄС, так і за його межами.

Загалом Механізм цивільного захисту ЄС не замінює собою відповідальності країни, на території якої

виникла надзвичайна ситуація, щодо її ліквідації й мінімізації її наслідків, проведення підготовчих, оцінювальних й запобіжних заходів, а лише розглядається як інструментарій щодо організації відповідної кооперації й координації у сфері цивільного захисту.

В червні 2022 р. на засіданні 7-й Європейського форуму цивільного захисту однією з ключових тем цього горічного Форуму стала Україна, якій присвячене спеціальне пленарне засідання, організоване під патронатом Комісара ЄС з питань кризового управління Я. Ленарчича. Виступаючи на Форумі, заступник Голови ДСНС Р. Примуш наголосив, що в контексті наближення України до майбутнього членства в ЄС як країни-кандидата, Україна прагне приєднатися до Механізму цивільного захисту ЄС.

Завдяки механізму Україна отримала кількасот автомобілів для рятувальників, оскільки багато машин було понівечено і втрачено внаслідок російських обстрілів. Також європейські колеги готові надавати Україні техніку та обладнання саме через Механізм цивільного захисту ЄС.

Наразі отримано позитивну реакцію на ініціативу приєднання України до Механізму і разом з європейськими колегами сьогодні визначаються подальші юридичні кроки, необхідні для повноцінного приєднання до Механізму. Також українською стороною буде підготовлено та направлено офіційний лист-звернення щодо приєднання до Механізму, що покладе правову основу підготовки спільних заходів, необхідних до надання Україні статусу члена Механізму цивільного захисту ЄС.

## Література:

1. Decision № 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism. Official Journal of the European Union. 2013. № L 347. 20 December, 924—947.
2. Hollis, S. (2010). The necessity of protection: Transgovernmental networks and EU security governance. *Cooperation and Conflict*, 45 (3), 312—330.
3. Fink-Hooijer, F. (2014). The EU's Competence in the Field of Civil Protection (Article 196, Paragraph 1, a-c TFEU). In I. Govaere, & S. Poli, *EU Management of Global Emergencies: Legal Framework for Combating Threats and Crises*, 137-146. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
4. European Parliament (2005). *European Parliament resolution on the recent tsunami disaster in the Indian Ocean*. Brussels: European Parliament. Villani, S. (2017). *The EU Civil Protection Mechanism: instrument of response in the event of a disaster*. *Revista Universitaria Europea*, 26, 121—148.
5. Barnier, M. (2006). *For a European civil protection force: europe aid*. — Режим доступу: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/031006barnier\\_/031006barnier\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/031006barnier_/031006barnier_en.pdf)
6. Волянський П.Б., Гур'єв С.О., Соловйов О.С., Терент'єва А.В. Кризовий менеджмент і принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій / монографія. К.: Парлам. вид-во, 2021. 432 с.
7. Нечаєва І. Особливості прийняття управлінських рішень, їх оцінка та оцінювання в умовах кризи. *Економічний аналіз*. 2019. Т.29. № 1. С. 156—163.

8. European Commission (2017). Report from the Commission to the European Parliament and the Council on progress made and gaps remaining in the European Emergency Response Capacity. Brussels: European Commission. — Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52017DC0078>

9. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. European Commission. — Режим доступу: [https://ec.europa.eu/echo/index\\_en](https://ec.europa.eu/echo/index_en)

10. Charles F. Parker, Thomas Persson & Sten Widmalm (2019). Effectiveness of national and EU-level civil protection systems: evidence from 17 members states, *Journal of European Public Policy*, 26:9, 1312—1334.

11. Терент'єва А., Твердохліб О. Механізм цивільного захисту ЄС в умовах пандемії COVID-19. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2020. Вип. 2. С. 110—117.

References:

1. European Union (2013), "Decision № 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism", *Official Journal of the European Union*, vol. L 347. 20 December, pp. 924—947.

2. Hollis, S. (2010), "The necessity of protection: Transgovernmental networks and EU security governance", *Cooperation and Conflict*, vol. 45 (3), pp. 312—330.

3. Fink-Hooijer, F. (2014), *The EU's Competence in the Field of Civil Protection (Article 196, Paragraph 1, a-c TFEU)*. In I. Govaere, & S. Poli, *EU Management of Global Emergencies: Legal Framework for Combating Threats and Crises*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, pp. 137—146.

4. European Parliament (2005), *European Parliament resolution on the recent tsunami disaster in the Indian Ocean*. Brussels: European Parliament. Villani, S. (2017). *The EU Civil Protection Mechanism: instrument of response in the event of a disaster*. *Revista Universitaria Europea*, vol. 26, pp. 121—148.

5. Barnier, M. (2006), "For a European civil protection force: europe aid", available at: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/031006barnier\\_/031006barnier\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/031006barnier_/031006barnier_en.pdf) (Accessed 2 July 2022).

6. Volianskyi, P.B., Huriev, S.O., Soloviov, O.S. and Terentieva, A.V. (2021), *Kryzovyy menedzhment i pryntsyipy upravlinnia ryzykamy v protsesi likvidatsii nadzvychajnykh sytuatsij [Crisis management and principles of risk management in the process of liquidation of emergencies]*, Kyiv, Ukraine.

7. Nechaieva, I. (2019), "Peculiarities of management decision-making, their assessment and evaluation in crisis conditions", *Ekonomichnyi analiz*, vol. 29, no. 1, pp. 156—163.

8. European Commission (201), "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on progress made and gaps remaining in the European Emergency Response Capacity", European Commission, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>

EN/ALL/?uri=CELEX%3A52017DC0078 (Accessed 18 Juny 2022).

9. European Commission (2022), "European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations", available at: [https://ec.europa.eu/echo/index\\_en](https://ec.europa.eu/echo/index_en). (Accessed 20 July 2022).

10. Parker, C. F. Persson, T. and Widmalm, S. (2019), "Effectiveness of national and EU-level civil protection systems: evidence from 17 members states", *Journal of European Public Policy*, vol. 26:9, pp. 1312—1334.

11. Terentieva, A. and Tverdokhlib, O. (2020), "The Union civil protection mechanism in the context of the COVID-19 pandemic", *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy*, vol. 2, pp. 110—117.

*Стаття надійшла до редакції 26.08.2022 р.*

**АГРОСВІТ**

[www.agrosvit.info](http://www.agrosvit.info)

Передплатний індекс: 23847

**АГРОСВІТ**  
Науково-практичний журнал

ISSN 2384-0792

**Виходить 24 рази на рік**

**Журнал включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)**

**Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292**