

## ДОСВІД ФЕДЕРАТИВНОЇ РЕСПУБЛІКИ НІМЕЧЧИНИ З ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

*Руденко І. В., студ. (гр. ХП-81мп, ХТФ КПІ ім. Ігоря Сікорського);  
Полукаров Ю. О., к.т.н., доц. (каф. ОППЦБ КПІ ім. Ігоря Сікорського)*

**Анотація.** У статті проведено огляд системи цивільного захисту на прикладі Німеччини. Створена система цивільного захисту відіграє важливу роль у забезпеченні національної безпеки країни та є системою, призначеною для виконання завдань, спрямованих на захист населення та економіки країн під час виникнення надзвичайних ситуацій, проведення рятувальних та інших аварійно-відновлювальних робіт у осередках ураження, а також здійснення заходів з моніторингу і попередження надзвичайних ситуацій.

**Ключові слова:** цивільний захист, надзвичайна ситуація, органи виконавчої влади, цивільна оборона.

**Abstract.** The article reviews the system of civil protection on the example of Germany. The established system of civil protection plays an important role in ensuring national security of the country and is a system designed to carry out tasks aimed at protecting the population and the economies of countries in the event of emergencies, rescue and other emergency repairs in the areas of defeat, and measures from monitoring and emergency prevention.

**Key words:** civil protection, emergency situation, executive power, civil defense.

**Вступ.** Метою державної політики у сфері природної та техногенної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру є забезпечення гарантованого захисту життя і здоров'я людей, земельного, водного і повітряного простору, об'єктів виробничого і соціального призначення у допустимих межах показників ризику, критерії яких встановлюються для конкретного періоду розвитку з урахуванням вітчизняного та світового досвіду у цій галузі.

Основні завдання цивільної оборони у різних країнах практично збігаються – це оповіщення, попередження надзвичайних ситуацій, проведення рятувальних та невідкладних аварійних робіт, забезпечення життєдіяльності потерпілого населення, підготовка керівного складу спеціалістів у галузі цивільного захисту (далі – ЦЗ), навчання населення тощо.

В умовах визначення європейського напряму розвитку України, вивчення зарубіжного досвіду організації системи ЦЗ набуває в сучасних умовах особливого значення.

**Аналіз стану питання.** У наукових працях як вітчизняних, так і зарубіжних учених досліджуються питання державного управління системами ЦЗ в окремих

країнах. Зокрема, дослідженням у цій сфері присвячено роботи С. Андрєєва, М. Брушлінського, І. Іванченко та ін.

**Мета роботи:** історичний огляд систем ЦЗ Федеративної Республіки Німеччини в систем ЦЗ і їх організації. Особливе місце в дослідженні займає огляд системи ЦЗ в часи холодної війни.

**Методики, матеріали і результати досліджень.** Цивільний захист у країнах ЄС і НАТО — це передусім державна функція. У більшості європейських країн не існує окремих відомств, відповідальних за ЦЗ. Ці функції забезпечується через взаємодію різних спеціалізованих структур, зосереджених, зазвичай, у міністерствах внутрішніх справ [1].

Цивільний захист у Німеччині означає всі невійськові заходи у разі надзвичайної ситуації або напруженості, які служать захисту населення як такого і підтримання громадської інфраструктури. За визначенням, він відрізняється від цивільного оборони з точки зору його конституційної відповідальності. Це принципово різні питання і сфери відповідальності: згідно зі Статтею 73 № 1 Основного Закону, цивільний захист є виключною законодавчою компетенцією Конфедерації щодо «оборони, включаючи захист цивільного населення». Це галузь цивільної оборони, за яку відповідає Федеральне міністерство внутрішніх справ. Мирний цивільний захист, з іншого боку, підпадає під відповідальність земель відповідно до статті 30 (1) Основного Закону [2].

У Німеччині для забезпечення координації дій органів виконавчої влади, комунального самоврядування, установ та організацій з питань захисту населення і територій в умовах виникнення надзвичайних ситуацій (далі — НС) у системі забезпечення національної безпеки в структурі федерального МВС створено централізований орган — Федеральне відомство захисту населення та допомоги при катастрофах (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe) (далі — ВВК).

Разом з Федеральним відомством захисту населення та допомоги при катастрофах у структурі Федерального МВС Німеччини функціонує й Департамент з питань кризового менеджменту та захисту населення. До головних завдань Департаменту належать координація управління в цій сфері між федерацією та федеральними землями, питання правового забезпечення, бюджетного фінансування та кадрової політики. Водночас ключові завдання при виникненні криз або НС на земельному та місцевому рівнях і надалі належать до компетенції федеральних земель, а вирішення цих завдань забезпечується земельними МВС [3].

Необхідно також звернути увагу на Федеральне агентство технічної допомоги (Bundesanstalt Technisches Hilfswerk), (далі — THW), як Федеральну цільову групу. Вона підпорядковується Федеральному міністерству внутрішніх справ і виконує завдання цивільної оборони у разі захисту. THW на 99% складається з волонтерів (станом на 2016 рік – приблизно 75 тис. учасників). В

законодавстві передбачено, що ТНВ спочатку повинна бути запрошена органом, відповідальним за безпеку (наприклад, землею, округом, містом чи муніципалітетом), в разі якщо місцевими зусиллями подолати проблему неможливо [4].

У 1946 році, коли Рада Об'єднаних Збройних Сил розпустила організації та установи ППО, були створені значні прогалини у захисті населення від небезпек і збитків. Незважаючи на всі зусилля, спрямовані на подолання цих прогалин, тільки заснування Федеративної Республіки Німеччина у 1949 році дало можливість для впровадження відповідних заходів.

Створення першого технічного агентства допомоги з організації цивільного захисту відбувається 1950 року, за президентства Густава Хайнемана.

У той же час, вчені об'єднують свої сили в «Комісії з захисту цивільного населення від ядерних, біологічних і хімічних атак». Їх адміністрація спочатку працює з Німецьким дослідницьким фондом. Пізніше цей орган називається «Комісією захисту при Федеральному міністерстві внутрішніх справ».

Після того, як західні союзники дали згоду на здійснення цивільних заходів протиповітряної оборони, Федеральний кабінет делегував федеральному міністру внутрішніх справ провідну роль у будівництві нових аеродромів. Це призводить до створення підрозділу цивільного повітряного нальоту (Errichtung einer Bundesanstalt für zivilen Luftschutz), а за рішенням Федерального кабінету - 1953 року про створення Федерального агентства з цивільної оборони.

Поправка до Конституції 1956 р. дозволила федеральному уряду створити Бундесвер і надати йому компетенцію приймати закони щодо захисту цивільного населення. Це створило умови для остаточного будівництва цивільної оборони у ФРН.

9 жовтня 1957 року набрав чинності «Перший Закон про заходи щодо захисту цивільного населення» (1. ZBG), за яким слідував проект федерального уряду про створення Федерального управління цивільного захисту (Bundesamtes für zivilen Bevölkerungsschutz), попередник Федерального управління цивільного захисту (Bundesamtes für Zivilschutz). Цей закон набув чинності 5 грудня 1958 року [5].

У період так званої «холодної війни» німецька офіційна влада вважала за можливість будь-яку з таких загроз: звичайну війну, обмежену або тактичну ядерну війну або термоядерну війну. Весь спектр можливих загроз необхідно було врахувати при плануванні операцій з по боротьбі із надзвичайними ситуаціями. Реально, очікувалось, що Німеччина стане полем битви через своє стратегічне географічне положення. Надалі це сподівання відіграло важливу роль у всіх планах цивільної оборони.

Програма німецької цивільної оборони значною мірою покладалася на приватних осіб і на землю та місцеві органи влади для добровільної підготовки до оборони. Але, на думку німецького уряду, такий підхід не призвів до розвитку

адекватної системи. Незважаючи на посилені зусилля уряду щодо інформування громадськості про небезпеку термоядерної війни та ефективності можливих контрзаходів, добровільна система зазнала невдачі.

Тому уряд спонсорував законодавство, що передбачає обов'язкову систему майже з повним федеральним контролем. Згідно з цим законодавством, уряд уповноважений створювати всеохоплюючі організації надзвичайних ситуацій, залучати кадри для участі в цих організаціях, а також призначати великі навчання і реалістичні вправи в мирний час.

Запропоновані закони також надали урядові надзвичайні повноваження, що дозволили ефективно реагувати в надзвичайних ситуаціях. Незважаючи на проблеми реалізації програми, німецькі плановики цивільної оборони розробили повну і добре інтегровану концепцію аварійних операцій. Концепція включає систему, розроблену для того, щоб впоратися з наслідками можливої термоядерної війни, але яка може також функціонувати під час обмеженої війни або стихійного лиха. З огляду на це, німецький уряд ініціював програму підготовки нації до можливих загроз.

Роль цивільної оборони детально описана в законодавстві про створення Агентства цивільної оборони, на той момент головної урядової організації цивільного захисту. У ньому зазначається, що цивільна оборона «повинна захищати життя і здоров'я населення, місця працевлаштування, важливі об'єкти і товари (включаючи культурні об'єкти) від небезпеки повітряного нападу. Після нападу цивільна оборона повинна надавати допомогу населенню.» Незважаючи на те, що передбачається багато самопомоги та індивідуального навчання, існуючий закон покладає пряму відповідальність за захист людей на федеральний уряд. Для виконання цієї відповідальності федеральний уряд розробив інтегровану концепцію аварійних операцій, яка розділена на дві частини:

1. Розвідувальна система, що включає в себе попередження нації, моніторинг прямих наслідків, і спілкування між операційними рівнями уряду.
2. Система виживання, яка включає засоби захисту громадськості та проведення надзвичайних операцій на різних рівнях управління.

### ***Система попередження***

У системі попередження натискання однієї кнопки в центрі оповіщення про землю, яке пов'язане з центрами військового контролю НАТО, активізує всі сирени на певній німецькій землі одночасно, всі головні чиновники земельних та місцевих органів влади та життєво-важливі об'єкти (лікарні, електростанції, поліція, залізниця тощо) попереджаються за допомогою спеціального телефонного радіопристрою. Громадськість також може бути попереджена за допомогою АМ і FM-радіо, від центрів попередження, які призначені для забезпечення національного покриття.

### ***Система впливу зброї та оцінки шкоди***

Система німецької зброї та оцінки впливу (моніторингу), яка є незалежною від наземної та місцевої системи управління, представляє цікаву концепцію з точки зору інформації. Дана система майже виключно присвячений збору даних і безпосередньо не бере участь у операціях. Вона тісно пов'язана з військовим і федеральним рівнем влади.

Основними елементами системи є пілотовані контрольні пункти, які діють як датчики. Ці пункти знаходяться на відстані 6-8 кілометрів по всій Німеччині, і вони повідомляють головним станціям моніторингу інформацію про вплив зброї та оцінку збитку. На цих станціях підсумовується інформація і передається в центри оповіщення, які потім збирають і передають інформацію до центрів контролю НАТО і федеральному уряду Німеччини для використання німецькими військовими і федеральними установами. Перевага цієї системи полягає в тому, що більш високі рівні влади і військові мають набагато більше шансів отримати швидко і точну оцінку ситуації - оцінку, яка може бути значно затримкою і спотвореною, якщо вона буде надіслана через урядову ланцюг.

### ***Концепція громадської самозахисту***

Громадська самозахист вважається найважливішим елементом цивільної оборони Німеччини. Без нього, допомога з усіх інших джерел вважається малоцінною. Особи повинні покладатися на себе, можливо, протягом тривалого періоду часу і не можуть залежати від отримання зовнішньої допомоги. Вважається, що на певний час окремим особам може знадобитися забезпечити власне порятунк, медичну допомогу, харчування, воду, притулок і пожежу.

### ***Концепція захисного укриття***

Німецька концепція притулку для населення спрямована в основному на укриття для дому. Згідно з цією концепцією, укриття в приватних будинках буде доповнюватися житлом у місцях працевлаштування, лікарнях, готелях та школах. Крім того, громадські притулки будуть побудовані там, де зазвичай збираються великі групи людей, наприклад, бізнес-райони. Всі міста з населенням понад 50 тис. населення вважаються потенційними цільовими областями, а також містами, розташованими поблизу військових об'єктів. У зонах збагачення повинні бути вбудовані засоби захисту від вибуху.

У серпні та вересні 1965 року уряд Німеччини прийняв основну частину законодавства про цивільну оборону. Затверджене законодавство включає наступне:

Закон про корпус цивільного захисту - забезпечення створення загальнообов'язкового корпусу цивільної оборони.

Закон про забезпечення послуг у сфері промислової економіки та обігу грошей та капіталу - дозволяє федеральному уряду видавати укази, які контролюють промислову економіку під час війни або внутрішньої кризи.

Закон про захист транспорту - дає змогу федеральному уряду видавати директиви в умовах надзвичайної ситуації для забезпечення ефективного використання транспортних ресурсів.

Закон про забезпечення продовольства, сільського господарства, лісового господарства та деревини - створення системи надзвичайних ситуацій для забезпечення цивільного населення та збройних сил продуктами харчування, сільськогосподарськими товарами та виробами з деревини у разі надзвичайної ситуації у військовій сфері.

Закон про охорону водопостачання - дає змогу федеральному уряду вживати необхідних заходів у мирний час і в надзвичайній ситуації у воєнний час для забезпечення постачання води для всіх видів використання.

Закон, що стосується будівництва об'єктів укриття - забезпечення обов'язкового будівництва захисного притулку у всіх нових державних і приватних будівлях. Закон також надає стимули для створення житла в існуючих структурах.

Закон про самозахист громадянського населення - визначення обов'язків і відповідальності цивільної оборони в мирний час і під час надзвичайної ситуації у військовій сфері. Основною рисою закону є те, що він зобов'язує кожного громадянина Німеччини у віці від 16 до 65 років бути присутнім на мінімальному 10-годинному навчальному курсі цивільної оборони.[6]

Різні епохи, особливо холодна війна, формували різні вимоги до цивільного захисту. Із закінченням холодної війни та гонки озброєнь багато структур цивільної оборони були розпущені або скорочені з 1989 року - один з прикладів – частковий демонтаж мережі сирен цивільної оборони.

Новий час вимагав зосередження на нових загрозах, якими стали катастрофи природного і техногенного характеру, а також міжнародний тероризм.

З набранням чинності Закону про реструктуризацію бюджету від 28 грудня 1999 року BZS буде розпущено, а його завдання будуть повністю передані Федеральному адміністративному управлінню. З 1 січня 2001 року завданнями цивільної оборони федерального уряду тепер буде виконуватись Центральне управління цивільного захисту Федерального управління.

Події 11 вересня 2001 року в Сполучених Штатах і вихід Ельби з берегів в 2002 році викликали переосмислення в політиці цивільного захисту. 1 травня 2004 року було створено Федеральний офіс з питань цивільного захисту та допомоги при катастрофах (ВВК), що базується в Бонні.

З 29 листопада по 1 грудня 2004 року відбулась перша міжвідомча і транснаціональна вправа з врегулювання кризових ситуацій (LÜKEX). Перша стратегічна вправа в цій серії стосувалась сценарію масштабного відключення електроенергії через екстремальну зимову погоду. Вправи LÜKEX будуть регулярно проводитися в майбутньому. Кожна вправа ґрунтується на іншому реалістичному сценарії.

З 2006 року, у співпраці з ВВК, Університет Бонна пропонує магістерську програму «Управління ризиками стихійних лих та ліквідацію стихійних лих» (KaVoMa).

Для того, щоб мати можливість оптимально підтримувати командирів пожежної бригади, у 2007 році була створена федеральна аналітична робоча група (ATF). Аналітична робоча група складається з спеціальних цільових груп, які пройшли підготовку з ХБРЯ (хімічна, біологічна, радіоактивна, ядерна) ситуацій та користування спеціалізованими приладами. Співробітники ATF набираються з працівників земель або міст. Цього року також була запущена медична робоча група (MTF). MTF - це тактичне підрозділ медичної служби зі спеціальними можливостями у сфері цивільної оборони, що створюється в усій країні.

Для попередження та інформування населення про нинішні або неминучі небезпеки та лиха, а також про інші суттєві загрози для суспільної безпеки, 21 листопада 2007 року була підписана угода між федеральними міністрами та сенаторами Країни та мовники ARD та Deutschland Radio про систему супутникового сповіщення (SatWaS).

У 2009 році розпочалась "Рука допомоги" - нагорода від Федерального міністерства внутрішніх справ у співпраці з ВВК для сприяння волонтерству в цивільному захисті. Міністерство відзначає компанії, установи та приватних осіб, які зразково підтримують добровільну роботу своїх співробітників, які спеціально підтримують цивільний захист. Нагорода подається щорічно.

Боротьба з новими викликами, такими як зміна клімату, тероризм або кібератаки, вимагає сучасних технологій і ноу-хау. У 2013 році на базі супутникової системи попередження (SatWaS) була введена в експлуатацію Модульна система попередження (MoWaS). Ця система є основою для передачі інформації про надзвичайні ситуації в програми новин вперше. Вона була розроблена таким чином, щоб невідкладні застереження про небезпечні ситуації могли бути повідомлені громадськості по всій країні. Сьогодні попереджуюча програма NINA - підключена до супутникової модульної системи попередження - попереджає про небезпеку через смартфон. [7] Також особлива увага приділяється роботі з молоддю. Так, фінансуються розробки сайтів та мобільних додатків, що готують дітей до різних небезпечних ситуацій. Записуються ролики, що пояснюють роботу систем ЦЗ, виходять альманахи та документальні фільми.

У рамках кризи біженців у 2015 році ВВК бере на себе створення та функціонування Координаційного відомства з питань розподілу біженців (KoSt FV-Bund) у Мюнхені.

У серпні 2016 року федеральний міністр внутрішніх справ д-р. Томас де Мезьєр представив нову концепцію цивільної оборони. Вона включає в себе заходи щодо врегулювання криз у миротворчих операціях у відповідь на мінливі потреби в середовищі безпеки. Концепція фокусує і посилює завдання ББК у сфері цивільної оборони. Для подальшого розвитку цивільної оборони тепер потрібно

адаптувати велику кількість правових підстав після концепції концепції. На рівні цивільної оборони це стосується, в першу чергу, Закону про цивільний захист та допомогу на випадок надзвичайних ситуацій (ZSKG).

У березні 2017 року вперше було координовано спільне навчання з запобігання тероризму (GETEX). Поліцейські органи федерального та державного урядів спільно з Бундесвером співпрацюють у боротьбі з тероризмом.

У 2018 році відбулося значне оновлення рятувальної техніки. На баланс ВВК надходять нові вертольоти для подолання надзвичайних ситуацій.

**Висновки.** Збільшення екстремальних погодних явищ, залежність від критичних інфраструктур або загроза хімічних, біологічних, радіологічних або ядерних небезпек: всі вони є частиною потенційних загроз, які необхідно враховувати у сфері цивільного захисту. Починаючи з 2016 року, концепція цивільної оборони в Німеччині повертається до її витоків, проте цивільна захист означає насамперед захист населення в разі напруженості та оборони. Однак те, що залишається незмінним, полягає в тому, що високопродуктивний цивільний захист працює лише у зв'язку з участю громадян. Німеччина накопичила значний досвід створення й функціонування ефективних систем ЦЗ та їх фінансового й ресурсного забезпечення. Використання цього досвіду у процесі реформування служби цивільного захисту України сприятиме підвищенню її результативності та дієвості в умовах як мирного часу, так і в разі потреби військового характеру.

Отже, німецькій моделі побудови системи ЦЗ властиві такі риси:

- пріоритетом системи ЦЗ в сучасних умовах є не ліквідація, а прогнозування, моніторинг і, у разі можливості, попередження НС.
- ведеться постійна робота з населенням, щодо інформування і підготовки до можливих наслідків НС.
- управління системами здійснюється на урядовому рівні безпосередньо, або через МВС, або через спеціально створені органи державної влади, які мають статус агентств;
- найбільший обсяг завдань щодо організації та забезпечення, у тому числі фінансового, пожежних, аварійно-рятувальних і інших невідкладних робіт, покладається на місцеві органи.

## Література

1. Чубенко А.Г. Напрями удосконалення правового та методологічного забезпечення фінансових відносин у сфері цивільного захисту у контексті євроінтеграційних процесів / А.Г. Чубенко // Митна справа. — 2010. — № 4 (70). — Ч. 2. — С. 175—181.

2. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Art 73 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: [https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_73.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_73.html).



3. Основи цивільного захисту / В. О.Васійчук, В. Є. Гончарук, С. І. Качан, С. М. Мохняк., 2010. – 417 с.

4. Іванченко І. П. Зарубіжний досвід організації системи цивільного захисту. організаційно-економічна складова / І. П. Іванченко. // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – С. 156–159.

5. Chronik des Zivil- und Bevölkerungsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland im Überblick [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: [https://www.bbk.bund.de/DE/DasBBK/Geschichte/geschichte\\_node.html](https://www.bbk.bund.de/DE/DasBBK/Geschichte/geschichte_node.html).

6. McGel A. Civil defense in germany [електронний ресурс] / arthur mcgel // office of civil defense: department of the u.s. army, washington, D.C.. – 1966. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.survivalring.org/classics/Civil%20defense%20in%20Germany%201966.pdf>.

7. 60 Jahre Zivilschutz in Deutschland – so aktuell wie nie [Електронний ресурс]. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Presse/Pressemeldung\\_2018/PM\\_60\\_Jahre\\_ZS\\_in\\_D.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Presse/Pressemeldung_2018/PM_60_Jahre_ZS_in_D.pdf?__blob=publicationFile).